

Programa
de apoio ao

DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL no RIO GRANDE DO NORTE

mudanças entre 2015 e 2020

Luziene Dantas de Macedo
Juliana Bacelar de Araújo
Denílson da Silva Araújo
(orgs.)



Programa
de apoio ao

DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL no RIO GRANDE DO NORTE

mudanças entre 2015 e 2020



AUTORES

Caio Cezar Fernandes da Silva
Denílson da Silva Araújo
Ellitamara Alves de Oliveira
Melo Julia Rocha Araújo
Juliana Bacelar de Araújo
Luziene Dantas de Macedo
Odair Lopes Garcia
Thales Augusto Medeiros Penha
William Eufrazio Nunes Pereira

ALUNOS BOLSISTAS

Andressa Rozendo de Pontes
Celi Consuelo de Lima
Fernandes Gustavo Barbosa da
Rocha Jacinto Isidorio Neto
Jorge Cavalcanti da Silva Filho
Rafael Targino Giminiano



Luziene Dantas de Macedo
Juliana Bacelar de Araújo
Denílson da Silva Araújo
(orgs.)

Programa
de apoio ao

**DESENVOLVIMENTO
INDUSTRIAL** no
RIO GRANDE DO NORTE
mudanças entre 2015 e 2020

Mossoró, 2023



UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Reitora

Cicília Raquel Maia Leite

Vice-Reitor

Francisco Dantas de Medeiros Neto

Diretor da Editora Universitária da Uern – Eduern

Francisco Fabiano de Freitas Mendes

Chefe do Setor Executivo da Editora Universitária da Uern - Eduern

Jacimária Fonseca de Medeiros

Chefe do Setor de Editoração da Editora Universitária da Uern - Eduern

Emanuela Carla Medeiros de Queiros



Conselho Editorial da Edições Uern

Edmar Peixoto de Lima

Filipe da Silva Peixoto

Francisco Fabiano de Freitas Mendes

Isabela Pinheiro Cavalcanti Lima

Jacimária Fonseca de Medeiros

José Elesbão de Almeida

José Cezinaldo Rocha Bessa

Maria José Costa Fernandes

Kalidia Felipe de Lima Costa

Regina Célia Pereira Marques

Catálogo da Publicação na Fonte. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial no Rio Grande do Norte: mudanças entre 2015 e 2020 [recurso eletrônico]. / Luziene Dantas de Macedo; Juliana Bacelar de Araújo; Denílson da Silva Araújo (Orgs.). – Mossoró, RN: Edições UERN, 2023.

245 p.: PDF.

ISBN: 978-85-7621-348-2 (E-book).

1. Administração pública. 2. Políticas públicas. 3. Incentivos fiscais. 4. Desenvolvimento industrial. I. Macedo, Luziene Dantas de. II. Araújo, Juliana Bacelar de. III. Araújo, Denílson da Silva. IV. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. V. Título.

UERN/BC

CDD 351

Bibliotecário: Aline Karoline da Silva Araújo CRB 15 / 783

SUMÁRIO

7 APRESENTAÇÃO

Denílson da Silva Araújo

Juliana Bacelar de Araújo

Luziene Dantas de Macedo

29 CAPÍTULO 1 — INCENTIVOS FISCAIS: AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Julia Rocha Araújo

Thales Augusto Medeiros Penha

39 CAPÍTULO 2 — INCENTIVOS FISCAIS E CRIAÇÃO DO EMPREGO NO CEARÁ (1989-2006)

Denílson da Silva Araújo

57 CAPÍTULO 3 — A POLÍTICA DE INCENTIVO FISCAL NO ESTADO DA BAHIA

Luziene Dantas de Macedo

99 CAPÍTULO 4 — PROGRAMAS DE INCENTIVOS FISCAIS EM PERNAMBUCO

Juliana Bacelar de Araújo

123 **CAPÍTULO 5 — FUNDO DE APOIO
AO DESENVOLVIMENTO
INDUSTRIAL DA
PARAÍBA (FAIN) E OS
INCENTIVOS FISCAIS NA
PARAÍBA**

William Eufrásio Nunes Pereira

Caio Cezar Fernandes da Silva

143 **CAPÍTULO 6 — RIO GRANDE DO
NORTE: UMA ANÁLISE
COMPARATIVA DO PROADI AO
PROEDI**

Ellitamara Alves de Oliveira Melo

Caio Cezar Fernandes da Silva

163 **CAPÍTULO 7 —
AVALIAÇÃO DA
EVOLUÇÃO DO PROADI/
PROEDI (2015-2020)**

Odair Lopes Garcia

241 **SOBRE OS AUTORES**

Apresentação

Denílson da Silva Araújo
Juliana Bacelar de Araújo
Luziene Dantas de Macedo

O presente livro apresenta uma avaliação dos Programas de Desenvolvimento Industriais do Rio Grande do Norte no período recente, no contexto do Convênio celebrado entre a Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças do Rio Grande do Norte (SEPLAN-RN) e o Departamento de Economia da UFRN (DEPEC-UFRN), que agora é transformado em livro para ser divulgado e debatido com a sociedade.

As políticas de incentivos econômicos vêm sendo adotadas por governos de diversos países do mundo. As políticas de incentivos fiscais entrariam num bojo mais amplo que também abarcaria políticas de “empréstimos, terras, subsídios ou investimentos em infraestrutura” na tentativa de “aumentar o nível de emprego e renda, e criar novos centros de aglomeração ao atrair empresas para áreas específicas,

normalmente as menos dinâmicas ou subdesenvolvidas” (OLIVEIRA E SILVEIRA NETO, 2020, p. 2).

Pode-se afirmar que a literatura econômica tem analisado os benefícios fiscais sob duas óticas, de um lado o impacto nos objetivos do programa (geração de emprego, atração de setores, desenvolvimento de regiões etc.), de outro lado discute-se o custo fiscal. Essa literatura ainda não possui um consenso sobre o tema, com autores apontando para aspectos positivos dos incentivos, enquanto outros enumeram os aspectos negativos.

É comum, em significativa parte das análises econômicas, se fazer a relação direta entre crescimento e desenvolvimento econômico com industrialização. No Brasil, como em toda a América Latina, o processo de industrialização teve grande impulso a partir da ação do Estado Nacional. Assim, entre os anos de 1930 e 1980 o Estado brasileiro foi o agente econômico de maior peso na condução do processo de industrialização nacional. Desde o assim chamado processo de Substituição de Importações, que teve no Plano de Metas um dos períodos de maior auge, passando pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II e, com menor efeito, o III, o Estado foi o maior financiador, administrador e um dos maiores produtores na indústria nacional.

Em âmbito regional, o Estado esteve presente, sobretudo a partir da década de 1960, através da implantação de grandes plantas industriais em diversos estados da região, e, de forma mais específica, através das Superintendências Regionais.

Destaca-se, entre elas, a Superintendência Regional de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que tinha como propósito inicial edificar uma estrutura industrial na região a partir da identidade econômica e das potencialidades físicas da mesma, qualificando as forças produtivas da região a partir do fortalecimento de uma elite capitalista preponderantemente regional (GTDN, 1978).

Em resumo, na região Nordeste, o Estado Nacional fomentou a produção industrial via o “mecanismo” 34/18 e em seguida via o Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR). Estava assim articulado, sob uma mesma lógica de acumulação, o mercado interno nacional. Foram com os Fundos estatais que a região rompeu sua histórica inércia econômica orientada pela produção de excedente em bases capitalistas ainda incipientes (OLIVEIRA, 1998).

Após três décadas de “industrialização pesada”, a economia brasileira, enfim, havia amadurecido o seu processo de integração e foi palco de um intenso processo de desconcentração produtiva, em um fenômeno que foi caracterizado como virtuoso por Cano (2008). Este movimento de maior desconcentração espacial da indústria, que partiu do Sudeste – preponderantemente de São Paulo – em direção às demais regiões do país, notadamente a região Nordeste, integrando a periferia à dinâmica do mercado nacional. Esse processo diversificou a estrutura industrial brasileira no sentido das indústrias de bens intermediários, de capital e de consumo duráveis (FUNARI, 2009).

Embora no final da década de 1980 alguns estados da região Nordeste ainda exibissem em suas estatísticas um relativo crescimento – esse foi o caso do Rio Grande do Norte que cresceu, entre 1980 e 1985, a uma taxa média de 6,22% a.a., contra 5,29% a.a. da região Nordeste e apenas 1,88% a.a. do Brasil (ARAÚJO, 2010) –, deve ser observado que a partir desta década o país foi submetido a uma profunda crise fiscal e financeira. Essa crise acabou por esvaziar não apenas os Fundos federais, como arrefeceu todo o dinamismo econômico das décadas anteriores sob a tutela do Estado Nacional, que havia projetado a periferia brasileira como importante produtora complementar de bens intermediários à produção do centro econômico brasileiro.

Após a abertura econômica da década de 1990 no Brasil, as unidades federadas – estados e municípios – foram impelidas a assumir a responsabilidade pela continuidade no processo de crescimento e de desenvolvimento locais. Na ausência do Estado Nacional, criar e manter uma política de desenvolvimento das estruturas produtivas, passava, necessariamente, pela capacidade orçamentária de cada ente federado no sentido de financiar os seus processos de modernização e crescimento econômicos.

Os estados e municípios do Nordeste com relativo equipamento de infraestrutura como portos, aeroportos, armazéns, estradas, serviços de comunicação, reserva de matéria-prima, além de terras (urbanas) abundantes e excedentes de mão de obra barata e desmobilizada

politicamente, foram os primeiros territórios nos quais os capitais em processo de desconcentração buscaram abrigo. Ademais, os maiores estados e municípios da região utilizaram seus poucos recursos financeiros para reter esses capitais em suas jurisdições.

Na ausência do Estado no tratamento da questão do desenvolvimento em todas as escalas territoriais do país, restou às instâncias subnacionais buscar soluções próprias, através de uma disputa muitas vezes com resultados econômicos de pouco efeito positivo sobre o crescimento e o desenvolvimento das economias regionais e locais. A criação pelos entes federados de programas “locais” para atrair os investimentos produtivos resultou em uma forte disputa entre eles para conseguir reter o capital em seus domínios territoriais. Essa disputa ficou conhecida pela literatura especializada como “guerra fiscal” (VARSANO, 1997; CANO, 1998), sendo manifestada em todo o território nacional.

Neste contexto, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI) foi o instrumento utilizado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte na “guerra fiscal” durante um longo ciclo econômico que foi de 1985 a 2018. A partir de 2019, como será abordado posteriormente nos capítulos 6 e 7, entrou em vigor no estado o Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Industrial (PROEDI).

Como o PROADI e o PROEDI existem vários outros Programas em todas as regiões do país, o que pode se constituir em um fator que restrinja o alcance dos mesmos. Para este problema, a saída mais positiva seria avançar na efetivação de uma política nacional de desenvolvimento regional (ARAUJO, 2007).

De forma geral, a disputa em âmbito dos estados e municípios para possibilitar o ingresso dos capitais produtivos em seus territórios tem, muitas vezes, permitido ao capital uma vantagem adicional quanto à apropriação das benesses concedidas pelas instâncias subnacionais, com pouca ou nenhuma contrapartida do capital. É a lógica da acumulação privada se sobrepondo à lógica do planejamento estratégico para o desenvolvimento nacional e consolidação das estruturas produtivas regionais. Entretanto, observa-se que esta tendência “espúria” não pode se constituir em barreiras na busca por instrumentos de desenvolvimento.

No caso específico da economia norte-rio-grandense, desde os meados dos anos de 1980 até 2019, como já ressaltado, estava em ação o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI). O PROADI foi criado em 1985 pela Lei Estadual nº 5.397 de 11 de outubro. Através do mesmo, buscou-se a concessão de financiamentos a partir de isenções no ICMS durante o prazo de dez anos, podendo ser renovado a partir do quinto ano de cada período aquisitivo. O PROADI tornou-se de fundamental importância, dado que durante um longo período – de 1985

a 2018 – foi o mais importante instrumento de incentivo e de atração do capital privado com o intuito de modernizar o parque produtivo potiguar, notadamente o industrial, criar empregos e gerar renda, além de motivar a desconcentração geográfica estadual em um território que historicamente sempre se manteve caudatário quanto à expansão produtiva manufatureira em relação aos seus vizinhos.

No ano de 2000, de acordo com Sindicato dos Técnicos Industriais (SINTEC), havia 65 empresas (indústrias de transformação) contempladas com a isenção de ICMS. Juntas, criaram 17.873 empregos. Somam-se a essas 65 indústrias, quatro indústrias do setor extrativo mineral, que empregavam à época 123 pessoas. A maioria dessas indústrias do setor de transformação, 29,23%, pertencia ao gênero de alimentos, seguidas pelas indústrias dos setores de confecções e química, ambas com participação de 21,53% na indústria de transformação potiguar. A têxtil tinha naquele ano o peso de apenas 12,31% no setor de transformação, porém havia contratado 5.980 trabalhadores, contra 5.173 do setor de alimentos, 2.937 do setor de confecções e apenas 1.281 do setor químico. Para operacionalização do PROADI, o estado podia utilizar por ano até 10,00% de sua receita tributária líquida. Entre os anos de 2000 e 2007, o estado utilizou em média apenas 6,50% da receita tributária disponível (MACEDO e ARAUJO, 2009).

O PROEDI surgiu, a partir de 2019, sob uma “nova” filosofia (entendimento e prática) de intervenção na

estrutura produtiva do estado. Em que pese o fato de ter aumentado os percentuais de concessões às empresas¹, no seu texto observa-se algumas exigências para aprovação e funcionamento dos seus projetos – a localização das empresas; a classificação em segmentos industriais; a geração de empregos; o faturamento mensal da empresa; a aquisição de matéria-prima dentro do estado; os investimentos em conservação, recuperação, preservação e educação ambiental – que, se forem cumpridas pelo capital, podem surtir efeitos positivos na estrutura produtiva e social do estado. Ademais, no PROEDI, está especificado a primazia por segmentos industriais que, em tese, induzem adensamento produtivo, tais como: fabricação de veículos automotores, aeronaves, farmoquímicos, equipamentos de geração solar e eólica, equipamentos de informática, máquinas e equipamentos, materiais de uso hospitalares; indústria têxtil, de confecções e de calçados; a metalurgia e empreendimentos que não tenham similares no território nacional. No PROEDI, diferentemente do PROADI, a defesa ao meio ambiente se cristaliza, por exemplo, quando o Programa considera as empresas que utilizam matéria-prima reciclável em seus processos produtivos.

1 De forma geral, o PROADI concedia 75% de incentivos (ICMS) para as empresas que se dirigissem para fora da Região Metropolitana de Natal (RMN) e 65% para as empresas que utilizassem como sede a RM. O PROEDI ampliou esses percentuais de isenções, que partem de 75% podendo chegar até a 95%, como é possível observar no capítulo 7 do presente livro)

No capítulo 7, é possível observar que em dezembro de 2020 o PROEDI concedia incentivos para 165 empresas, as quais geravam 26.899 empregos. Desse total, 53 empresas entraram no novo formato a partir de junho de 2019, incorporando 3.653 postos de trabalho ao contingente beneficiado pelo Programa. Considerando a excepcionalidade do ano de 2020, a inclusão de novas empresas e a manutenção e geração de empregos industriais, não é nada desprezível para uma economia que sofre a concorrência de fortes vizinhos, como o Ceará, a Paraíba e Pernambuco.

O presente livro está estruturado em sete capítulos, em formato de coletânea, que versam sobre os incentivos fiscais, seja em escala internacional, regional ou local. Parte-se de algumas experiências concretas em nível internacional e regional acerca da utilização dos incentivos fiscais e como essas políticas têm estimulado o crescimento econômico, a qualificação das estruturas produtivas, a criação de empregos etc. Pretende-se, assim, mostrar como tem sido estruturados os programas de incentivos fiscais em alguns países do mundo e em outros estados nordestinos, especificamente, Ceará, Bahia, Pernambuco e Paraíba, e, a partir daí, entender em que medida tais experiências poderiam servir de exemplos ao Rio Grande do Norte. Por fim, foca-se nos Programas de Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte e suas transformações, a partir do detalhamento e comparativo da institucionalidade do PROADI e do PROEDI, bem como

da realização de um estudo sobre a evolução do PROADI/ PROEDI, no período de 2015 e 2020.

No capítulo 1, “Incentivos Fiscais: as Experiências Internacionais”, escrito por Julia Rocha Araújo e Thales Augusto Medeiros Penha, foi realizada uma análise panorâmica sobre algumas experiências internacionais na utilização de incentivos fiscais como política de apoio ao desenvolvimento nacional. Utilizando importantes fontes de pesquisas de instituições renomadas em assuntos internacionais – como a UNCTAD e a ONU – e articulando uma rica bibliografia internacional sobre o tema, os autores buscaram registrar alguns países e regiões que utilizam os incentivos fiscais com várias e diferenciadas perspectivas: criação de emprego e geração de renda; integração do mercado interno; integração do mercado nacional ao mercado regional; diminuição dos desequilíbrios internos; criação de novos setores; integração da cadeia produtiva; capital voltado para pesquisa e desenvolvimento etc.

De acordo com os autores, a pesquisa deixou claro que a principal lição das experiências internacionais na utilização de políticas de incentivos fiscais é que as mesmas são potencialmente mais eficazes quando praticadas em ambientes econômico em que outras políticas a elas são somadas – como investimento em educação, transparência e eficiência administrativa, estabilidade econômica – na busca pelo desenvolvimento econômico. Ademais, em suas conclusões deram relevo a um importante ponto abordado na

literatura internacional sobre o tema: a necessidade imperiosa de um consistente Sistema de Avaliação e Monitoramento de todas as etapas concernentes a uma política fiscal, com o intuito de contribuir para o aumento da eficiência e eficácia dos incentivos fiscais, possibilitando mais rapidamente a identificação de prováveis falhas de execução, bem como de pontos de melhorias.

No capítulo 2, “Incentivos Fiscais e Criação do Emprego no Ceará (1989-2006)”, de autoria de Denílson da Silva Araújo, foi realizada uma análise sobre os efeitos dos incentivos fiscais no Estado do Ceará. A partir do método analítico descritivo, o autor fez uma sucinta revisão da literatura sobre o tema, privilegiando como fonte de pesquisa, documentos de algumas instituições do estado – como a Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (ADECE) – voltadas para a elaboração de pesquisas e acompanhamento das políticas praticadas no estado, bem como artigos resultados de pesquisas específicas sobre o efeito das políticas fiscais cearenses na criação de emprego, na localização das unidades beneficiadas etc.

O autor chamou a atenção para o fato de que no Ceará as políticas de incentivos fiscais são praticadas desde os anos de 1970. Dentre os Programas de incentivo ao desenvolvimento e ampliação das estruturas produtivas cearenses, destacava-se o Programa de Atração de Investimentos Industriais (PROVIN/1989), devido ao fato de ser um dos pioneiros e por concentrar maiores montantes de recursos: R\$ 4.507.962.962,41,

entre 1989 e 2006. Foi responsável por aproximadamente 89,00% de todos os recursos disponíveis no período. O Programa de Incentivo às Atividades Portuárias e Industriais (PROAPI), criado em 1996, ocupava a segunda colocação quanto aos montantes de recursos, com R\$ 536.437.392,99, entre 1996 e 2006. Esses dois Programas, somados ao Programa de Desenvolvimento do Comércio Internacional e das Atividades Portuárias do Ceará (PDCI) e ao Programa de Desenvolvimento de Cadeias Produtivas (PROCAP), detinham nada menos do que R\$ 5.069.584.024,22 para alavancar os setores produtivos cearenses.

Como conclusão, o autor deu relevo ao fato de que no Ceará a maior parte das empresas beneficiadas ficou concentrada na Região Metropolitana de Fortaleza, sendo destaques os municípios de Maracanaú, com um total de 21 empresas, Fortaleza com 13, Caucaia com 10 e Eusébio com 7. Fora da RMF, apenas Juazeiro do Norte se destacou com um total de 7 empresas em seu território, análise adstrita – por falta de informações – ao período de 2002-2005.

Quanto aos empregos criados a partir dos incentivos fiscais, há registros que permaneceram acima de 102.193 no período 1995-2006. O ápice foi o ano de 2006, onde foi registrado um total de 163.199 empregos na indústria de transformação do estado. Para o autor, dentre as empresas do setor de transformação, é nítida a importância da indústria de calçados na criação de empregos. Sua participação no

emprego da indústria de transformação era de 7,00% em 1995, atingindo mais de 23,00% em 2006.

No capítulo 3, “A Política de Incentivo Fiscal no Estado da Bahia”, a autora Luziene Dantas de Macedo apresenta uma análise descritiva sobre a política de incentivo fiscal no Estado da Bahia, destacando evidências do processo de consolidação da economia baiana desde a década de 1950, mas com foco principal a partir da década de 1990 quando o Estado passou a privilegiar o novo mecanismo de política econômica baseado na competição fiscal. Este fato acabou promovendo um processo de desconcentração espacial dos investimentos a partir da definição de eixos de desenvolvimento, e, por consequência, da implementação de fases da política de incentivos fiscais.

No texto, a autora destaca o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica (DESENVOLVE), implantado em 2002, que tem por base a complementação e diversificação da matriz industrial e agroindustrial do Estado por meio da instalação de novos empreendimentos de industriais e expansão e modernização dos empreendimentos existentes. Este programa, que substituiu os demais existentes até aquele momento, estando ainda em curso, tem por base uma maior seletividade dos incentivos, verticalização e adensamento das cadeias produtivas, o que implica a expansão localizada dos investimentos e não o desenvolvimento estadual/regional de forma a contemplar um processo de troca e de

oportunidades mais enraizadas no território do que nas demandas empresariais.

O capítulo 4, “Programas de Incentivos Fiscais em Pernambuco”, escrito por Juliana Bacelar de Araújo, mostra, a partir de uma análise descritiva e de estudos bibliográficos, a evolução da estrutura industrial pernambucana, bem como a consolidação de um conjunto de políticas de incentivos fiscais no Governo do estado a partir dos anos 1990, mas que se intensificam nos anos 2000. A partir dos anos 1970, impulsionados pelos incentivos fiscais, em especial os da SUDENE, observa-se, em Pernambuco, um processo de modernização de parques produtivos pré-existentes e a implantação de novas indústrias, como a nova metalmeccânica, de bens intermediários e de alguns segmentos de bens de capital. Todavia, os impactos da crise dos anos 1980 e das políticas dos anos 1990 foram expressivos para a economia pernambucana, o que leva, segundo Guimarães Neto e Oliveira (2018, p. 20), a um “precoce processo de desindustrialização”.

O Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (PRODEPE) é criado nesse contexto e tem como base a atração e o fomento ao investimento na atividade industrial e no comércio atacadista no estado. A partir de 2000 é possível notar um movimento de estímulos setoriais da política de benefícios e incentivos fiscais do Governo estadual, evidenciados na criação de diversos programas de desenvolvimento para segmentos específicos, além de outros

programas como o Programa de Estímulo à Indústria do Estado de Pernambuco – PROIND e o Programa de Estímulo à Atividade Portuária do Estado de Pernambuco – PEAP.

Essa nova tendência da política de incentivos fiscais pernambucana está associada também ao fato de Pernambuco ter conseguido captar um importante volume de investimentos produtivos e em infraestrutura econômica e social, que, segundo estimativas de diversas fontes, situaram-se em torno de R\$ 100 bilhões em investimentos no Estado entre 2007 e 2016 (FIEPE, 2013, p. 57). Entre esses investimentos, destacam-se a Refinaria Abreu e Lima (RNEST), Petroquímicas, Estaleiros, fábrica da Jeep – Fiat Chrysler, indústria de vidros, fábrica de hemoderivados, fábricas de bebidas da Cervejaria Ambev, Cervejaria Itaipava (do Grupo Petrópolis) e Heineken e fábricas da Kraft Foods Brasil e da Brasil Foods. Todos esses empreendimentos obtiveram incentivos fiscais do governo estadual.

O PRODEPE continua, entretanto, sendo o mais importante programa de incentivo fiscal pernambucano, como é possível constatar a partir de seus dados. De acordo com Lima e Lima (2010), no período 1996-2006, 1.221 empresas foram incentivadas pelo PRODEPE, gerando 89.995 empregos diretos em Pernambuco. Já entre 2007 e 2010 foram mais 523 projetos aprovados, com estimativa de geração de 39.166 postos de trabalho, segundo Frota et al. (2014). E, segundo dados disponíveis no site da AD DIPER, entre 2011 e 2019, foram mais de 770 novos projetos aprovados, com geração

estimada de mais de 58 mil empregos. É possível concluir, portanto, com base nestes estudos e em Oliveira e Siqueira Neto (2020), que o PRODEPE apresentou uma relação positiva entre a concessão de incentivos e o crescimento do emprego industrial no Estado. E, apesar do aumento das empresas beneficiadas fora da RMR, essas políticas têm apresentado baixa capacidade de promoção da interiorização do desenvolvimento no Estado.

No capítulo 5, “Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Industrial da Paraíba (FAIN) e os Incentivos Fiscais na Paraíba”, os autores William Eufrásio Nunes Pereira e Caio Cezar Fernandes da Silva procuram analisar o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Industrial da Paraíba. O FAIN foi criado pela Lei Estadual nº 4.856/86, constituindo-se assim em um dos primeiros Programas de incentivos fiscais do Nordeste. A lei de 1986 foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº 17.252/94 tendo diversas alterações implantadas nos anos seguintes. O FAIN centrava-se nos incentivos fiscais, mas foi ampliado para oferecer também incentivos locais, no desiderato de estimular o crescimento econômico municipal e estadual, através do crédito presumido, do diferimento e/ou financiamento do ICMS devido, em setores já constituídos no Estado e em setores sem expressão significativa.

Constatou-se que os incentivos na Paraíba podem chegar a 75% do ICMS, caso os empreendimentos sejam considerados prioritários ou se localizem em determinadas regiões do Estado. A Paraíba normalmente estipula em 10

anos o período de concessão dos incentivos, com um prazo de carência de 3 anos. Além do ICMS, o estado também beneficia as pessoas jurídicas com empreendimentos em operação na área de atuação da SUDENE, com o reinvestimento de 30% (trinta por cento) do Imposto devido.

A intenção do Conselho Deliberativo que gerencia o FAIN é ampliar a produtividade e escala de produção, instigar a interiorização da indústria, aumentando o benefício para empreendimentos que se localizarem fora da Região Metropolitana de João Pessoa, capital do Estado. Os resultados encontrados a partir dos dados relativos ao FAIN fornecidos pela Companhia de Desenvolvimento da Paraíba (CINEP), identificaram que 422 empresas foram incentivadas pelo Programa entre 1995 e 2005. Esses incentivos criaram mais de 51,5 mil vínculos formais diretos. Os setores incentivados que mais receberam investimentos no período foram: têxteis (31,9%), produtos minerais não-metálicos (27,4%), produtos alimentícios (9,4%) e calçados/artefatos de couro (5,6%). Com base nos dados do Relatório Anual de Informações Sociais constatou-se um crescimento menor nos vínculos formais aos apontados pelo FAIN, de pouco mais de 20 mil vínculos na indústria.

A indústria da transformação e a da construção civil foram as que melhor resultados apresentaram na criação de vínculos formais. Parte desse crescimento pode ser associado aos incentivos criados pelo FAIN, dado que esse Programa focava majoritariamente a indústria da transformação do

estado. Independentes dos incentivos prioritários para o interior do estado, as microrregiões que mais receberam incentivos foram João Pessoa (39%) e Campina Grande (37%), ou seja, espaços historicamente mais desenvolvidos e concentradores de atividades econômicas, em especial as industriais. As oscilações do ciclo econômico e os possíveis choques de política de caráter interno ou externo, ocorridos a partir de 2015, afetaram o desempenho das empresas e a sua demanda por trabalho, impactando negativamente no número de estabelecimentos e de vínculos formais no estado.

O capítulo 6, “Rio Grande do Norte: uma análise comparativa do PROADI ao PROEDI”, escrito por Ellitamar de Oliveira Alves Melo e Caio Cezar Fernandes da Silva, apresenta a evolução institucional do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Estado Rio Grande do Norte (PROADI) e do Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROEDI), buscando apresentar tanto um resumo de alterações das disposições legais e as características dos critérios de renúncias fiscais do PROADI quanto as alterações na legislação do PROEDI. Trata-se de um texto-base acerca da compreensão das diferenças entre os dois programas e como o novo programa poderá impactar do ponto de vista institucional os estímulos fiscais e o direcionamento dos investimentos de forma a trazer mais benefícios socioeconômicos para o Estado, assim como oportunidades de investimentos no campo da Pesquisa e do

Desenvolvimento (P&D) e da sustentabilidade ambiental, não contemplados na legislação do PROADI.

No capítulo 7, “Avaliação da evolução do PROADI/ PROEDI (2015-2020)”, de autoria de Odair Lopes Garcia, foi realizada uma análise dos Programas de Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte no período recente. Ademais, a análise foi aprofundada no sentido de registrar a evolução e o desempenho dos Programas, ressaltando seus critérios de elegibilidade que, de acordo com o autor, incluem a criação de empregos, a distribuição geográfica das empresas e o fluxo das transações comerciais com o estado entre 2015 e 2020.

Quanto aos custos da execução dos Programas, buscou-se uma análise onde foram relacionadas as despesas efetivadas com o financiamento e o crédito presumido, observando ainda o recolhimento de ICMS realizado pelas empresas beneficiadas e sua relação com o número de empregos existentes em dezembro de 2020. Através do método descritivo, com a utilização de tabelas e gráficos, o autor fez uso substancial das seguintes fontes de pesquisa: Coordenadoria de Desenvolvimento Industrial (CODIT) da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico (SEDEC/RN); Subcoordenadoria de Fiscalizações Estratégicas, Substituição Tributária e Comércio Exterior (SUSCOMEX) da Secretaria de Estado da Tributação (SET/RN); Controladoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte (CONTROL/RN); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Conselho

Nacional de Política Fazendária (CONFAZ); Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

No consistente argumento das conclusões do capítulo 7, chama a atenção a quantidade de empresas beneficiadas pelo PROEDI no ano de 2020: eram 165 empresas gerando 26.899 empregos diretos e respondendo por 53,3% dos empregos industriais existentes no Estado. Ademais, sete novas empresas foram admitidas no Programa, acrescentando 2.516 novos postos de trabalho, das quais 6 em 2020 na vigência do PROEDI. Por fim, cabe registrar que significativo percentual dos empregos criados pelas empresas beneficiadas, estava concentrado nos municípios metropolitanos. Os municípios do interior, por sua vez, concentraram mais empregos em atividades produtivas cuja localização está relacionada à disponibilidade de matéria prima, como: extração de minerais não metálicos, fabricação de produtos de minerais não metálicos, fabricação de biocombustível e aquicultura e pesca.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, D. S. **Dinâmica Econômica, Urbanização e Metropolização no Rio Grande do Norte (1940-2006)**. Recife: Massangana, Fundação Joaquim Nabuco, 2010.

ARAUJO, D. S. Notas Sobre a Questão Fiscal no Brasil: o embate fiscal entre a União e os governos subnacionais nas décadas de 1980 e 1990 e a instabilidade da manutenção do pacto nacional. *In: Congresso*

Brasileiro de História Econômica, 7. e Conferência Internacional de História de Empresas, 8. 2007, Aracaju.

ARAÚJO, Tânia B. Brasil: desafios de uma política nacional de desenvolvimento regional contemporânea. *In: DINIZ, Clélio Campolina (org.). Políticas de desenvolvimento regional – desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil.* Brasília, Editora da UNB, 2007c.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930/1995).** Campinas: UNICAMP-IE, 1998. (30 anos de Economia - UNICAMP).

CANO, Wilson. **Desconcentração produtiva regional do Brasil – 1970-2005.** São Paulo: Editora da UNESP, 2008.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (FIEPE). **Proposta de política industrial para o Estado de Pernambuco.** Recife: Fiepe/Sebrae, 2013.

FROTA, I. L. N.; LIMA, J. P. R.; MELO, A. S. S. de A. Os incentivos fiscais do Governo do Estado de Pernambuco para atração de empresas: um caso de sucesso? **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 45, n. 4, p. 67-82, out./dez., 2014.

FUNARI, Armando Palermo. **Revista Economia e Sociedade,** Campinas, v. 18, n. 2 (36), p. 429-432, ago. 2009.

GTDN. Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste. VERSIANI, Flávio Rabelo; BARROS, José Roberto Mendonça de; (orgs.). *In: Formação Econômica do Brasil: a experiência da industrialização.* 1. ed. Saraiva, São Paulo, 1978.

GUIMARÃES NETO, L.; OLIVEIRA, F. L. P. A dinâmica da economia e transformações relevantes. *In: ARAÚJO, T. B; ARAÚJO, T. P. (org.). Socioeconomia Pernambucana: Mudanças e Desafios.* Recife: Companhia Editora de Pernambuco – Cepe, 2018.

LIMA, A. C. da C.; LIMA, J. P. R. Programas de desenvolvimento local na região Nordeste do Brasil: uma avaliação preliminar da “guerra fiscal”. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 3 (40), p. 557-588, dez. 2010.

MACEDO, F. C. de; ARAUJO, D. S. Avaliação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI): 2003/2007. **REN**, a. 40, v. 40, n. 2, abril-junho, 2009.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento Estratégico**: conceitos, metodologias e práticas. São Paulo. Atlas, 1998.

OLIVEIRA, T. G. de; SILVEIRA NETO, R. M. Incentivos Fiscais Territoriais ao Desenvolvimento Local: uma Avaliação do Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco – Prodepe. *In: Encontro Nacional de Economia*, 48., 2020. Anais da ANPEC, 2020. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2020/submissao/files_I/i10-6e085ef14e572ae31584b89245cd922e.pdf. Acesso em: 28 jan. 2021.

PONTES, Paulo Araújo; CAMBOTA, Jacqueline Nogueira; BIDERMAN, Ciro. **Incentivos Estaduais à Indústria de Transformação e a Geração de Emprego**: Um Estudo de Caso para o Estado do Ceará. Disponível em: [/www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/05/Incentivos_estaduais_a_industria.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/05/Incentivos_estaduais_a_industria.pdf). Acesso em: 08 fev. 2021.

VARSAÑO, R. A **Guerra Fiscal do ICMS**: quem ganha e quem perde. (Série IPEA, n. 500). Rio de Janeiro: julho, 1997.

CAPÍTULO 1

INCENTIVOS FISCAIS: AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Julia Rocha Araújo
Thales Augusto Medeiros Penha

De acordo com relatório da UNCTAD¹ (2000), cerca de 85% dos países no mundo tinham programas de incentivos fiscais de diversas formas com o objetivo de atrair investimentos, dinamizar a economia e promover o desenvolvimento econômico. Deste modo, a literatura econômica tem buscado analisar os efeitos e impactos destas ações. Há pelo menos dois campos de análises a respeito dos benefícios fiscais, um primeiro ponto de debate é o impacto nos objetivos do programa (geração de emprego, atração de setores, desenvolvimento de regiões etc.). O segundo ponto de discussão é o custo fiscal.

1

UNCTAD é um organismo das Nações Unidas para o comércio e desenvolvimento.

A literatura econômica ainda não possui um consenso sobre o tema, alguns autores apontam para aspectos positivos dos incentivos. Como sintetizam Dinis e Pereira (2019) ao fazer uma breve revisão da literatura, há algumas evidências que os incentivos conseguem atrair investimentos. Por outro lado, outros autores ressaltam que os resultados não são tão certos, como apontam Klemm e Parys (2012). Além disso, Bondonio e Greenbaum (2007) salientam que os efeitos são complexos e por vezes os resultados positivos estão vinculados a estrutura de outros programas e ações.

Deste modo, do ponto de vista da análise empírica, comparar os resultados internacionais sobre os incentivos tributários não é uma tarefa trivial. Os impactos das renúncias fiscais na economia são condicionados às características socioeconômicas, aos sistemas tributários, às legislações, às fiscalizações e ao grau de transparências das políticas adotadas por cada país. As heterogeneidades existentes entre as nações impossibilitam que se possa afirmar que a experiência bem/malsucedida em um país será replicada em outro, no caso desses países serem muito diferentes entre si. Todavia, alguns aprendizados de experiências podem ser úteis no desenho das políticas de incentivos. Diante disso, aqui neste capítulo serão apresentados alguns achados empíricos de experiências internacionais em países em desenvolvimento a respeito dos incentivos fiscais.

Em relação à América Latina, Byrne (2002) analisou a trajetória dos incentivos fiscais em sete países da região

a partir da percepção dos especialistas sobre as políticas dos incentivos fiscais. As conclusões elaboradas pelo autor foram baseadas em entrevistas com especialistas dos setores públicos e privados entre os anos 1999 e 2001, ou seja, não tinha como objetivo a mensuração dos benefícios e os custos das renúncias fiscais. De maneira geral, o estudo apontou que os incentivos fiscais na América Latina foram amplos e contemplaram diversos setores, como da indústria, zonas de livre comércio, turismo, agricultura e capital estrangeiro. É possível encontrar também incentivos voltados para regiões que sofreram desastres naturais, principalmente na Colômbia. Contudo, os casos de abusos, corrupção, desvios de finalidade, ausência de fiscalização e transparência, assim como a presença de grupos de interesse não foram as exceções. Como consequência, os benefícios gerados podem ter sido limitados e, possivelmente, não compensaram as renúncias de receitas fiscais. Assim, segundo o autor, muitos países sentiram a necessidade de revisar a legislação tributária ao longo do tempo.

Deve-se destacar que na América Latina os incentivos voltados para o desenvolvimento de áreas menos dinâmicas dos países são frequentes, mas o Brasil é o único a apresentar incentivos em níveis estaduais e municipais. O sistema tributário brasileiro, então, se diferencia dos demais países analisados ao prever tributos significativos em nível nacional, estadual e municipal. Note que essa característica afeta tanto

a decisão de investir no Brasil, quanto a decisão de onde investir dentro do país.

Adotando uma metodologia diferente do autor supracitado, Klemm e Parys (2012) elaboraram o primeiro painel econométrico, no período 1985–2004, para analisar os incentivos fiscais em países em desenvolvimento, mais precisamente, em 40 países latino-americanos, caribenhos e africanos. As evidências encontradas sugerem que as isenções fiscais mais longas nos países da América Latina e do Caribe são capazes de atrair investimento, diferentemente da África. Apesar disso, os incentivos fiscais não foram eficazes para aumentar a formação bruta de capital fixo privado nos países analisados. Devido à complexidade do tema em tela, os autores então apontam para a necessidade de estudos adicionais.

Os efeitos contraditórios das políticas de incentivos fiscais também são apontados por Tanzi e Shome (1992) em um estudo que analisou sete países asiáticos². O primeiro ponto que se observa é que as políticas nestes países tiveram objetivos distintos, em Taiwan o foco era os gastos em P&D, totalmente dedutíveis, bem como as empresas exportadoras e de bens de capital, setores intensivos em capital da indústria de base, como também empresas definidas como estratégicas pelo governo. Em Hong Kong, os incentivos

2 Os países estudados pelos autores foram os seguintes: Taiwan, Hong Kong, Coreia do Sul, Singapura, Malásia, Indonésia e Filipinas.

são generalizados, com a ideia de baixa tributação para ter o mínimo de intervenção estatal no mercado. Por sua vez, na Coreia do Sul, os incentivos fiscais são desenhados para contemplar a indústria doméstica, exportações e transferência de tecnologia, principalmente. Na Malásia, as isenções são generalizadas, ficando de fora apenas alguns itens tradicionais produzidos no país (petroquímica, tabaco, álcool e veículos). Por sua vez, em Singapura, os incentivos fiscais foram utilizados para política industrial e em atividades voltadas para exportação e tecnologia. Por sua vez, nas Filipinas os incentivos se concentraram em itens (equipamentos de capital, insumos agrícolas), em empresas pequenas e produtos do setor primário.

As formas dos incentivos também são diversas. No que tange a isenção fiscal sobre tributos, destaca-se que em Taiwan a isenção se dá sobre o imposto de renda, em Hong Kong e Singapura sobre os ganhos de capital, já nas Filipinas no Imposto de Valor Adicionado. Alguns países utilizam créditos fiscais, como a Coreia e Taiwan, para investimentos (TANZI; SHOME, 1992)

Quanto aos impactos destas políticas, os autores pontuam alguns aspectos-chave para o sucesso ou fracasso dos incentivos fiscais. Os casos de sucesso dos países analisados de acordo com os autores foram Coreia, Singapura e Taiwan. Para eles tal fato se deve não apenas pelo desenho da política de incentivo em si, mas uma série de outras “boas” políticas permitiu alcançar o objetivo da política de incentivos

fiscais, tais como política fiscal prudente, investimento em educação voltadas para tecnologias, administração pública eficiente a fim de evitar clientelismo (TANZI; SHOME, 1992).

Zitek e Olejniczak (2020) apontam para as vantagens de políticas de incentivos fiscais em P&D para minimizar riscos de falhas de governo que podem emergir pelo fato de o Estado escolher com regra de dedo setores beneficiados, e até mesmo, evitar clientelismo na política. Com a política direcionada para o incentivo a P&D, as empresas que de fato realizem os gastos serão beneficiadas. Os autores apontam para resultados satisfatórios ao analisar os novos países da Zona do Euro que utilizam tal política ante aos que não utilizam³.

Na Europa, os países da região dos Balcãs são aqueles que utilizam maiores incentivos fiscais, tendo um imposto de renda sobre corporações com valores bem menores que os dos demais países Europeus, o valor mais elevado é praticado na Croácia (21%) e o menor em Montenegro (cerca de 9%). Além disso, os países adotam deduções fiscais no imposto, bem como isenções fiscais por longos períodos. Os incentivos se concentram no processo de desenvolvimento de algumas regiões dos países, zonas econômicas especiais (SIMOVIC; ZAJA, 2010). No entanto, Simovic e Zaja (2010) apontam para

3 O estudo compara a adoção de políticas de incentivos fiscais adotada pelos novos integrantes da Zona do Euro (República Tcheca, Hungria, Lituânia, Malta, Polônia, Eslováquia, Eslovênia) em relação aos que não adotam (Chipre, Estônia e Letônia).

a tendência dos países mais desenvolvidos da região em tornarem as políticas de incentivos mais horizontais focando em P&D, educação e emprego. Esta alteração para os autores torna os incentivos menos seletivos.

Em Portugal, Dinis e Pereira (2019) apontaram que é possível verificar que os benefícios fiscais concedidos pelo governo se concentram em poucas empresas. Todavia, os autores apontam para um impacto positivo no desempenho econômico português a partir dos incentivos fiscais concedidos. No país Ibérico, os incentivos fiscais se concentram em 4 programas, os dois mais relevantes são o regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI), que concede crédito fiscal e redução de imposto de renda de até 50% para investimentos em ativos tangíveis e intangíveis e para outras atividades definidas pelo governo. O segundo programa relevante é o Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE II), que permite redução total do imposto de renda da corporação no valor correspondente aos gastos com P&D. Estes dois programas representaram cerca de 72% do valor total de incentivos concedidos em 2018.

Ao longo desta seção buscou-se fazer um breve relato de como a literatura tem abordado os incentivos fiscais em diversos países. Como já referido acima, não há um consenso sobre a relação custo-benefício. Além disso, não é prudente utilizar experiências com algum grau de êxito como parâmetro a ser implementado em outra região/país

sem antes levar em consideração considerar as características intrínsecas de cada localidade.

Uma das lições que se pode retirar a partir das experiências internacionais é que para além dos incentivos fiscais, outras políticas e ações do governo são relevantes para promover o desenvolvimento, tais como investimento em educação, transparência e eficiência administrativa, estabilidade econômica. Além disso, observa-se que na tentativa de diminuir erros de política discricionária que possam originar práticas de *rent-seeking* e clientelismo políticas de incentivos horizontais são melhores. Dentre estas políticas horizontais, destacam-se incentivos voltados para P&D e emprego em setores de tecnologia e voltados para a exportação.

Por fim, a literatura especializada tem ressaltado a importância de adotar a prática de avaliação e monitoramento sistemático dos resultados dos incentivos fiscais, com emprego de metodologias que sejam capazes de captar o verdadeiro impacto do instrumento na atividade econômica. O sistema de avaliação e monitoramento contribuiria para o aumento da eficiência e eficácia dos incentivos fiscais ao possibilitar que as falhas de execução, bem como identificar os pontos de melhorias.

REFERÊNCIAS

BONDONIO, Daniele; GREENBAUM, Robert T. Do local tax incentives affect economic growth? What mean impacts miss in the analysis of enterprise zone policies. **Regional Science and Urban Economics**, v. 37, n. 1, p. 121-136, 2007.

BYRNE, Peter. **Tax Incentives for FDI in seven Latin-America, Countries**. Banco Interamericano de Desarrollo, mimeo, 2002.

DINIS, A. & PEREIRA, L. Os incentivos fiscais às empresas em sede de IRC: breves reflexões sobre os benefícios fiscais ao investimento em Portugal. **GESTIN**, Issue 18/19, pp. 9-26, 2019.

KLEMM, Alexander; VAN PARYS, Stefan. Empirical evidence on the effects of tax incentives. **International Tax and Public Finance**, v. 19, n. 3, p. 393-423, 2012.

ŠIMOVIĆ, Hrvoje; ŽAJA, M. Mihelja. Tax incentives in western Balkan countries. **International Journal of Social, Behavioral, Educational, Economic, Business and Industrial Engineering**, v. 4, n. 6, p. 731-736, 2010.

TANZI, Vito; SHOME, Parthasarathi. The role of taxation in the development of East Asian Economies. *In: The political economy of tax reform*. University of Chicago Press, 1992. p. 31-65.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Tax incentives and foreign direct investment: A Global Survey**, Genebra: s.n., 2000.

ŽÍTEK, Vladimír; OLEJNICZAK, Jarosław. Tax Incentives as an Innovation Policy Tool in New Member States of the EU. Artigo apresentado no 5th **International Conference on European Integration**, 2020.

CAPÍTULO 2

INCENTIVOS FISCAIS E CRIAÇÃO DO EMPREGO NO CEARÁ (1989-2006)

Denílson da Silva Araújo

O desenvolvimento industrial do Ceará esteve historicamente condicionado aos esforços de diferentes governos estaduais, quanto à concessão de incentivos fiscais para colocar em marcha seu processo de industrialização. Tais esforços se tornaram ainda mais importantes a partir do avanço da década de 1990, quando a questão do crescimento e do desenvolvimento econômico deixou de ser uma prioridade na agenda do governo federal.

A partir dos primeiros anos da década de 1990, os estados brasileiros e muitos municípios – notadamente os de médio e grande porte – passaram a criar, por seus próprios meios, mecanismos que os possibilitassem dar continuidade a montagem dos seus setores produtivos – principalmente

o setor industrial –, de forma que não interrompessem seus processos de desenvolvimento econômico com foco na ampliação das estruturas produtivas, na criação de empregos e na geração da renda. Este, por exemplo, parece ser o caso do Ceará, que desde 1970 pratica políticas de “incentivo à industrialização cujo principal objetivo era a promoção do desenvolvimento” da economia do estado (PONTES; CAMBOTA; BIDERMAN, p. 3, 2011).

No caso específico do Ceará, observa-se que o estado abriga no interior de sua economia uma relativa estrutura industrial montada desde o período dos incentivos da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), quando foi possível amadurecer setores da indústria de transformação que ainda hoje são importantes, notadamente quando se fala de criação de empregos e geração de renda, tais como: fiação, tecelagem e confecções; indústria de alimentos e bebidas; indústria calçadista etc.

Em estudos recentes sobre a indústria de transformação cearense, Pontes et al. (2011) enfatizaram a significativa importância das políticas de desenvolvimento do estado em prol de atrair novos investimentos para a economia local, ampliando assim a estrutura industrial e criando novos empregos. De acordo com os referidos autores, é possível afirmar que no estado do Ceará há uma relação de causalidade entre a indústria de transformação e a criação de empregos se nesta última estiver contida a indústria calçadista. Para os autores supracitados, sem a referida indústria não há

correspondência alguma na relação de causalidade entre incentivos fiscais e criação de empregos. Ademais, a partir de seus estudos, foi possível chegar à conclusão de que o emprego não responde a choques aleatórios nos incentivos. Assim, o Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI) não deve ser interpretado como uma política anticíclica, dado que seria difícil apenas a partir do mesmo obter efeitos positivos esperados se for interpretado como uma reserva.

No que diz respeito à indústria calçadista do Ceará, deve ser observado que a forte presença da mesma no território cearense deve-se à criação de incentivos para essas indústrias ainda no início da década de 1990, quando se observou um forte movimento da indústria calçadista e de outros ramos industriais no território nacional, em busca de resolver muitos problemas como baixa produtividade, alto preço da mão de obra, carência de matérias-primas mais baratas e de melhor qualidade etc. Estes problemas são próprios de setores que até o início da década de 1990 operavam praticamente protegidos da concorrência externa e que, a partir dos anos de 1990, buscaram se adequar aos novos padrões produtivos e de competitividade, sobretudo em relação às concorrentes internacionais. Nas palavras de Pontes et al. (2011, p. 3):

Um exemplo deste caso pode ser verificado no plano de governo, apresentado no ano de 1991 pelo Governo cearense, que identificava um movimento de realocação de empresas calçadistas, em que o preço do fator trabalho era um dos

principais motivadores para tal movimento (CEARÁ, 1991 *Apud* PONTES et al., 2010, p. 3).

Assim, é possível afirmar que os incentivos fiscais não funcionam apenas como catalizadores de empreendimento econômicos. Estudos observam que os mesmos têm prolongado a sobrevivência de muitas empresas. Benegas e Teixeira (2019) analisaram a sobrevivência de algumas empresas localizadas na economia cearense e que são beneficiadas pelos incentivos fiscais no âmbito do FDI. Neste estudo, centraram o foco de suas análises no Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Industrial (PROVIN), dado que, como será exposto mais à frente, é um dos Programas que retém significativos montantes de recursos no estado. Utilizando a técnica de sobrevivência estatística a partir do estimador não-paramétrico de KAPLAN-MEIER, compararam os resultados das empresas beneficiárias com os resultados obtidos para empresas não-beneficiárias. O resultado foi que, independentemente da localização das empresas no território do Ceará, dos ramos produtivos que pertenciam ou de seus tamanhos, as empresas beneficiadas tinham sobrevivência superior às empresas não-beneficiárias.

A IMPORTÂNCIA DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL PARA A PRÁTICA DE POLÍTICAS DE CONCESSÕES FISCAIS NO CEARÁ

No Ceará todos os Programas de incentivo à Industrialização utilizaram e ainda utilizam os recursos do FDI e começaram de fato a funcionar a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, e podiam ser destinados a qualquer setor industrial que fosse considerado relevante para o desenvolvimento econômico do estado, ou seja, o desenvolvimento do estado do Ceará era o objetivo. A priori, o incentivo fiscal era concedido na forma de empréstimo sobre o valor do ICMS a ser recolhido pela empresa. Após o recolhimento do imposto, a empresa recebia uma fração deste, que deveria ser pago após 36 meses. Este incentivo servia para financiar o capital de giro.

Dos Programas de incentivos existentes no Ceará, o pioneiro foi o Programa de Atração de Investimentos Industriais (PROVIN) criado a partir do Decreto 20.740, de 1989. O PROVIN acolhe o maior volume de recursos (como exposto na Tabela 1) dentre os Programas beneficiados. Através dele, as empresas são beneficiadas por empréstimos calculados sobre o valor do ICMS a ser recolhido, podendo ser utilizado pelas empresas de qualquer setor industrial.

Em 1996 foi lançado o Programa de Incentivo às Atividades Portuárias e Industriais (PROAPI). Este tinha como

principal objetivo incentivar as empresas exportadoras dos setores calçadistas e de produção de couros. Este Programa foi extinto em 2000, mas as empresas anteriormente beneficiadas continuaram usufruindo as benesses do mesmo até o final dos seus contratos. Assim, com o PROAPI:

a empresa receberia a título de empréstimo, um valor equivalente a 10,5% de suas exportações, tendo 36 meses para pagar e, adicionalmente, podendo abater, no momento do pagamento, até 75% do valor emprestado. O período de gozo deste benefício seria de 72 a 180 meses, dependendo da distância que a empresa estaria da RMF. (PONTES et al., 2011, p. 6).

O Programa de Desenvolvimento do Comércio Internacional e das Atividades Portuárias do Ceará (PDCI) e o Programa de Desenvolvimento de Cadeias Produtivas (PROCAP) foram criados em 1996 e 2003, respectivamente, com o objetivo de incentivar as importações de insumos sem produção no estado. O PROCAP era específico para indústria têxtil. Ambos os Programas concediam um empréstimo de 60,00% do valor a ser recolhido do ICMS das operações de importação, em 2003.

Quanto à importância dos Programas mencionados é possível verificar que o PROVIN foi o Programa com maior volume de liberação, respondendo por aproximadamente 89,00% de todos os recursos liberados no período de 1989 a 2006. O PROAPI, por sua vez, foi responsável por 10,5% dos incentivos concedidos pelo Governo do Ceará no período analisado e os outros dois Programas representam,

conjuntamente, menos de 1% dos recursos empregados.
(PONTES et al., p. 6).

TABELA 2.1 – INCENTIVOS FISCAIS LIBERADOS
PELO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, NO
PERÍODO 1989 A 2006 (R\$ DE JAN/2006)

ANO	PDCI	PROAPI	PROCAP	PROVIN	TOTAL
1989				24.389.265,81	24.389.265,81
1990				43.341.356,38	43.341.356,38
1991				57.549.261,74	57.549.261,74
1992				49.824.387,41	49.824.387,41
1993				73.384.144,51	73.384.144,51
1994				115.688.831,84	115.688.831,84
1995				207.931.475,34	207.931.475,34
1996		802.578,84		262.066.657,43	262.869.236,26
1997	2.637.074,37	9.380.168,29		258.424.771,56	270.442.014,23
1998	1.290.742,80	22.259.511,91		329.984.823,24	353.535.077,96
1999	1.305.689,19	36.143.188,11		434.264.365,28	471.713.242,58
2000	817.829,88	51.566.454,14		456.162.156,52	508.546.440,54
2001	1.652.198,07	79.114.638,10		410.742.880,41	491.509.716,58
2002	502.168,95	79.210.352,05		444.530.790,86	524.243.311,86
2003	1.611.747,31	90.747.874,32	61.209,38	420.752.805,49	513.173.636,50
2004	5.882.296,85	77.156.507,40	177.549,55	422.643.137,28	505.859.491,09
2005	7.674.178,92	76.657.318,34	180.560,00	426.232.724,42	510.744.781,68
2006	1.390.423,54	13.398.801,49		70.049.126,89	84.838.351,92
TOTAL	24.764.349,89	536.437.392,99	419.318,94	4.507.962.962,41	5.069.584.024,22

Fonte: SEFAZ-CE Obs.: Até fevereiro de 2006.

Fonte: SEFAZ-CE. Tabela extraída de Pontes et al. (2011, p. 7).

A Tabela 2.2 abaixo é de grande importância. Observa-se que durante todo o período, os incentivos concedidos não chegaram a 20% do total da arrecadação, em que pese o fato do governo do estado, a partir de 1999, ter concedido entre 15% e mais de 18% da arrecadação do ICMS. Observe-se ainda que: entre 1995 e 2005 os incentivos concedidos mais que dobraram, passando de R\$ 207.931.475,34 para R\$ 510.744.781,68, enquanto as arrecadações sofreram um incremento positivo de apenas 22%.

Quanto ao emprego na indústria de transformação do Ceará, observa-se que no período 1995-2006, o mesmo esteve acima de 102.193 empregos, tendo como ápice o ano de 2006, no qual foi registrado um total de 163.199 empregos na indústria de transformação do estado.

Dentre as empresas do setor de transformação, é nítida a importância da indústria de calçados na criação de empregos. Sua participação no emprego da indústria de transformação era de 7% em 1995, atingindo mais de 23% em 2006 (TABELA 2.3).

Dados disponíveis entre 2002 e 2005 permitem que se faça uma breve análise da localização das empresas beneficiadas pela Política Industrial (FDI) por município do Ceará. Deve ser observado que, da mesma forma que ocorre na maior parte do território nordestino, no Ceará a maioria das empresas beneficiadas estão localizadas nos municípios que pertencem à Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), sendo destaques os municípios de Maracanaú, com um total

de 21 empresas, Fortaleza com 13, Caucaia com 10 e Eusébio com 7. Fora da RMF, apenas Juazeiro do Norte se destacou com um total de 7 empresas em seu território. (TABELA 2.4).

TABELA 2.2 – INCENTIVOS CONCEDIDOS VERSUS ARRECADAÇÃO DE ICMS (R\$ DE JAN/2006)

ANO	INCENTIVOS	ARRECADAÇÃO	%
1995	207,931,475.34	2,548,780,988.59	8.16
1996	262,869,236.26	2,903,868,176.57	9.05
1997	270,442,014.23	2,846,467,988.90	9.50
1998	353,535,077.96	3,024,687,960.95	11.69
1999	471,713,242.58	2,865,716,246.12	16.46
2000	508,546,440.54	3,150,531,797.68	16.14
2001	491,509,716.58	3,248,049,109.23	15.13
2002	524,243,311.86	2,883,831,209.86	18.18
2003	513,173,636.50	2,943,863,067.35	17.43
2004	505,859,491.09	2,982,364,451.90	16.96
2005	510,744,781.68	3,108,551,862.45	16.43

Fonte: SEFAZ-CE. Tabela extraída de Pontes et al. (2011, p. 7).

**TABELA 2.3 – EMPREGO NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO
(DO CEARÁ) EM DEZEMBRO DE CADA ANO**

ANO	TOTAL	EXCETO CALÇADOS	SOMENTE CALÇADOS
1995	102.193	95.019	7.174
1996	103.633	95.745	7.888
1997	106.421	95.849	10.572
1998	109.846	94.978	14.868
1999	114.843	97.336	17.507
2000	123.359	101.968	21.391
2001	121.824	100.153	21.671
2002	133.621	105.936	27.685
2003	140.106	107.912	32.194
2004	152.499	115.575	36.924
2005	156.892	121.46	35.432
2006	163.199	125.454	37.745

Fonte: MTE/RAIS. Tabela extraída de Pontes et al. (2011, p. 8).

**TABELA 2.4 – NÚMERO DE EMPRESAS BENEFICIADAS
PELA POLÍTICA INDUSTRIAL (FDI) POR MUNICÍPIO**

MUNICÍPIOS	ANOS				
	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Acarape	0	1	0	0	1
Aquiraz	1	0	0	1	2
Aracati	1	0	0	0	1
Barbalha	0	2	2	0	4
Baturité	2	0	0	0	2
Brejo Santo	0	0	1	0	1
Camocim	1	0	0	0	1
Cascavel	1	0	0	0	1
Caucaia	5	2	2	1	10
Crateús	0	0	0	1	1
Crato	0	2	1	0	3
Eusébio	2	1	1	3	7

Continua

**TABELA 2.4 – NÚMERO DE EMPRESAS BENEFICIADAS
PELA POLÍTICA INDUSTRIAL (FDI) POR MUNICÍPIO**

MUNICÍPIOS	ANOS				
	2002	2003	2004	2005	TOTAL
	Continuação				
Guaiuba	0	0	0	1	1
Horizonte	1	0	1	0	2
Iguatu	1	0	0	0	1
Itaitinga	0	0	0	1	1
Itarema	0	0	0	1	1
Juazeiro do Norte	2	2	3	0	7
Maracanaú	7	5	3	6	21
Maranguape	1	2	0	0	3
Milha	1	0	0	0	1
Morada Nova	0	0	1	0	1
Pacajus	1	0	1	0	2
Pacatuba	0	2	1	0	3
Paraipaba	0	0	1	0	1
Pindoretama	0	1	0	0	1
Redenção	0	0	1	0	1
Russas	1	0	0	0	1
São Gonçalo do Amarante	0	0	1	0	1
Senador Pompeu	2	0	0	0	2
Sobral	0	0	1	0	1
Tabuleiro do Norte	1	0	0	0	1
Tiangua	0	0	0	1	1
Umirim	0	1	0	0	1
Uruburetama	1	0	0	0	1
Varjota	0	0	0	1	1
Total	37	22	24	21	104

Fonte: Elaborada pelos autores a partir das informações disponibilizadas pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Tabela extraída de IRFFI et al. (2010, p. 11).

OUTROS PROGRAMAS CEARENSES DE INCENTIVOS FISCAIS

Para além dos Programas supracitados devem ser acrescentados os Programas que seguem, cujas informações abaixo são reproduções do “Guia do Investidor: incentivos fiscais”, conforme citado na referência bibliográfica abaixo.

- **Programa de Incentivos às Centrais de Distribuição de Mercadorias (PCDM):** serão assegurados às empresas incentivadas pelo PCDM a garantia, pelo prazo de até 120 meses consecutivos, dos incentivos do PCDM, com a redução do ICMS gerado nas saídas interestaduais de mercadorias, em até 75%; diferimento do ICMS incidente na importação de mercadorias, sem similar produzido neste Estado; na importação do Exterior bem como na entrada de outras unidades da Federação, de bens para integrar o ativo imobilizado, dispensa do pagamento antecipado do ICMS incidente sobre as operações de entradas interestaduais de mercadorias oriundas de estabelecimentos industriais, nos casos de contratos firmados até a data de publicação do Decreto.
- **Programa de Incentivos da Cadeia Produtiva Geradora de Energias Renováveis (PIER):** serão assegurados às empresas incentivadas pelo PIER Garantia, pelo prazo de até 120 meses consecutivos, dos incentivos concedidos; diferimento equivalente a 75% do valor do ICMS recolhido mensalmente e dentro do prazo legal;

retorno do principal e acréscimos de 1%, devidamente corrigido pela aplicação da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) ou outro índice a ser definido.

- **Programa de Atração de Empreendimentos Estratégicos (PROADE):** garantia dos incentivos concedidos, pelo prazo de até 10 anos, prorrogável por igual período; os incentivos poderão ser de até 99% do ICMS relativo às operações de produção própria da empresa, com retorno de até 1%. Os Setores estratégicos são: I) Extração de minerais metálicos; II) Fabricação de produtos de minerais não metálicos; III) Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos; IV) Fabricação de automóveis, caminhonetas, utilitários, caminhões e ônibus; V) Fabricação de produtos químicos; VI) Indústria têxtil; VII) Fabricação de calçados; VIII) Fabricação de produtos de refino de petróleo e de produtos petroquímicos; IX) Siderurgia; X) Fabricação de locomotivas, vagões e outros materiais rodantes; XI) Fabricação de aeronaves, suas peças e componentes; XII) Moagem de trigo; XIII) Fabricação de motores elétricos, suas partes e acessórios; XIV) Outras atividades industriais que não tenham similar em produção no território nacional; XV) Implantação de sociedade empresária em polígonais a serem definidas por ato próprio do Poder Executivo, localizados, necessariamente, em regiões que possuam unidades prisionais e/ou casas de privação provisória

de liberdade, administradas pela Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado do Ceará - SEJUS, ou qualquer outra que a substitua, garantindo-se um percentual mínimo de 90% das vagas de emprego aos internos dos Complexos Penitenciários do Estado do Ceará.

OUTROS INCENTIVOS NO ÂMBITO DO FDI

- ICMS incidente na importação de: a) máquinas, equipamentos e estruturas metálicas para compor o ativo imobilizado da sociedade empresária; b) matéria-prima e insumos para utilização no processo industrial, adquiridos por estabelecimento importador habilitado no FDI/PIER; c) máquinas, equipamentos e estruturas, formalizadas mediante contrato de Arrendamento Mercantil com prazo pré-determinado, antecipações mensais e com opção de compra no final do contato.
- ICMS devido resultante da diferença entre as alíquotas do ICMS incidente nas operações interna e interestadual, relativa às aquisições de bens destinados ao Ativo Imobilizado da empresa.
- Importações de Máquinas e Equipamentos e de Matérias-Primas e Insumos – IMEMPI. Base legal: Decreto nº 24.569/1997. Finalidade: Máquinas e equipamentos para compor o ativo fixo do empreendimento e a matérias-primas e insumos para utilização em seu processo

industrial. Benefício: Diferimento de 100% do ICMS nas importações de máquinas e equipamentos para compor o ativo fixo do empreendimento e de matérias-primas para utilização no processo industrial. Beneficiário: Máquinas e equipamentos, com Protocolo de Intenções; matérias-primas e insumos, com Termo de Acordo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Ceará as políticas de incentivos fiscais são praticadas desde os anos de 1970. Dentre os Programas de incentivo ao desenvolvimento e ampliação das estruturas produtivas cearenses, destaca-se o Programa de Atração de Investimentos Industriais (PROVIN/1989). O PROVIN foi um dos Programas pioneiros e concentrava os maiores montantes de recurso: R\$ 4.507.962.962,41, entre 1989 e 2006. Foi responsável por aproximadamente 89,00% de todos os recursos disponíveis no período. O Programa de Incentivo às Atividades Portuárias e Industriais (PROAPI) foi criado em 1996 e ocupava a segunda colocação quanto aos montantes de recursos, com R\$ 536.437.392,99, entre 1996 e 2006. Esses dois Programas, somados ao Programa de Desenvolvimento do Comércio Internacional e das Atividades Portuárias do Ceará (PDCI) e ao Programa de Desenvolvimento de Cadeias Produtivas (PROCAP), detinham nada menos do que R\$ 5.069.584.024,22.

Como conclusão, pode-se afirmar que no Ceará a maior parte das empresas beneficiadas ficou concentrada na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), sendo destaques os municípios de Maracanaú, com um total de 21 empresas, Fortaleza com 13, Caucaia com 10 e Eusébio com 7. Fora da RMF, apenas Juazeiro do Norte se destacava com um total de 7 empresas em seu território, análise adstrita – por falta de informações – ao período de 2002-2005.

Quanto aos empregos criados a partir dos incentivos fiscais, há registros que permaneceram acima de 102.193 no período 1995-2006. O ápice foi o ano de 2006, no qual foi registrado um total de 163.199 empregos na indústria de transformação do estado. Dentre as empresas do setor de transformação, é nítida a importância da indústria de calçados na criação de empregos. Sua participação no emprego da referida indústria era de 7,00% em 1995, atingindo mais de 23,00% em 2006.

Por fim, observa-se que os incentivos entre 1995 e 2005 mais que dobraram, passando de R\$ 207.931.475,34 para R\$ 510.744.781,68, enquanto as arrecadações sofreram um incremento positivo de apenas 22,00%. Apesar disso, durante todo o período, os incentivos concedidos não atingiam 20% do total da arrecadação.

REFERÊNCIAS

ADECE. Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará. **Guia do Investidor: incentivos fiscais.**

BENEGAS, Maurício; TEIXEIRA, Ricardo S. **Investigação Sobre a Sobrevivência das Empresas Beneficiárias de Incentivos Fiscais no Ceará no Período de 2005 a 2010.** Disponível em: <https://caen.ufc.br/pt/pesquisa/publicacoes/publicacoes-em-periodicos/artigos-em-periodicos-ano-2019/>. Acesso em: 07 maio 2021.

IRFFI, Guilherme; NOGUEIRA, Fernando A. N.; BARRETO, Flávio Ataliba F. D. Efeitos da política de atração de incentivos industriais no Ceará sobre o emprego no período 2002-2005. *In: CARVALHO, Eveline B.S. (org.). Economia do Ceará em debate 2009.* Fortaleza: IPECE, 2010. p. 178-193. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/2368/1/2010_capliv_girffi.pdf. Acesso em: 03 fev. 2021.

PONTES, Paulo Araújo; CAMBOTA, Jacqueline Nogueira; BIDERMAN, Ciro. Incentivos Estaduais à Indústria de Transformação e a Geração de Emprego: Um Estudo de Caso para o Estado do Ceará. *In: ENCONTRO DA ENANPAD, 35., 2011, Rio de Janeiro. Anais [...]* Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.P. 1-17. Disponível em: [/www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/05/Incentivos_estaduais_a_industria.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/05/Incentivos_estaduais_a_industria.pdf). Acesso em: 08 fev. 2021.

/

I

1

1

1

1

1

1

1

1

1

1

1

1

1

1



CAPÍTULO 3

A POLÍTICA DE INCENTIVO FISCAL NO ESTADO DA BAHIA

Luziene Dantas de Macedo

A Bahia possuía uma população estimada em 2020 de 14.930.634, podendo alcançar 15.316.952 em 2030 e 13.825.958 em 2060 (IBGE, 2018), possuindo 26% da população nordestina e 7,1% da população brasileira. É considerado o quarto estado mais populoso do país, estando atrás do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, bem como à frente do Rio Grande do Sul. De acordo com a sinopse do censo demográfico 2010, o Estado possuía naquele momento 72,1% de sua população vivendo na zona urbana. Contudo, é considerado o estado brasileiro com a maior população rural em 2010 (3,9 milhões) e, desta, cerca de 74% encontra-se localizada em municípios inseridos na Região Semiárida (PESSOTI; PESSOTI, 2019).

O PIB do estado somou em 2018 R\$ 286.239.541 e respondeu por 28,3% do PIB do Nordeste e 4,1% do PIB do país, segundo dados divulgados pelo IBGE (2018). No que se refere ao PIB per capita, o estado da Bahia possuía em 2018 uma representatividade de 26,02% no Nordeste e 7,01 no Brasil. Importante destacar que a entrada em operação do Complexo Petroquímico de Camaçari no final do anos 1970 e início de 1980 conseguiu mudar a estrutura industrial da Bahia, cuja composição setorial foi influenciada pela maior participação percentual do setor secundário, que passou de 12% do PIB em 1960, para 31,6% em 1980, e 38,1% em 1990, enquanto que o setor primário reduziu a sua representatividade, de 40% em 1960, para 16,4%, em 1980, e 12,8% em 1990 (CAVALCANTE, 2008).

O estado apresenta uma estrutura setorial baseada na agropecuária (agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura), indústria (transformação, construção, eletricidade e gás, água e esgoto e extrativas), serviços (especialmente administração, defesa, educação e saúde pública, comércio e reparação de veículos automotores e bicicletas, atividades imobiliárias, alojamento e alimentação etc.), cuja participação desses setores no valor adicionado bruto em 2018 apresentou percentual de 71%, 21,5% e 7,6%, respectivamente, segundo os dados do IBGE (2021).

Inserido neste contexto mais amplo, o objetivo deste capítulo é apresentar uma descrição dos incentivos fiscais da Bahia, especialmente do Programa de Desenvolvimento

Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE), instituído em 2002, de forma a permitir uma compreensão, ainda que tímida, sobre o impactos dessa política sobre a estrutura industrial do Estado em que pese a concentração econômica a partir do acesso as informações sobre o PIB e vínculos empregatícios, mas de forma geral, em razão do não acesso aos dados mais específicos e relativos ao DESENVOLVE. O capítulo está estruturado da seguinte forma, além desta introdução: no próximo item, apresenta-se uma introdução à política de incentivo fiscal da Bahia, sendo seguida pelas fases desta política, desde a década de 1990 até os dias atuais, sendo seguido por uma explanação sobre o DESENVOLVE. No quarto item é apresentada uma breve discussão sobre os resultados, baseada em dados recentes acerca da estrutura industrial da Bahia, como proxy da influência desses programas sobre a atração de investimentos produtivos. Por fim, apresentam-se algumas considerações finais.

INTRODUÇÃO À POLÍTICA DE INCENTIVO FISCAL DA BAHIA.

A base da estrutura industrial e de serviços da Bahia foi formada entre os anos de 1950 e 1980, apoiada pela entrada de capitais externos e, no âmbito federal, pelos incentivos fiscais e financeiros, implantação de investimento em infraestrutura e participação acionária. Destaca-se o setor petroquímico

(ROCHA, et al., 2006), tendo como marco inicial a implantação da Refinaria Landulpho Alves (RLAM) na década de 1950, estendendo-se até os primeiros anos de operação do Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC), no final de década de 1970 e início da década de 1980 (CAVANCANTE, 2008).

Segundo Rocha et al. (2006), apesar da mudança da dinâmica econômica do Estado ter sido comandada nestas quatro décadas pelo setor industrial, o Estado não conseguiu formar uma dinâmica endógena de investimentos, se inserindo na matriz industrial brasileira por meio da “especialização regional” em que se transformou num Estado supridor de produtos intermediários para os setores de bens finais localizados no eixo Sul/Sudeste do país (TEIXEIRA & GUERRA, 2020), descortinando assim um processo de desconcentração econômico-produtiva em nível regional que, segundo Cano (1995) havia ocorrido no período de 1970 a 1985.

Contudo, Cavalcante (2008) assinala que a Bahia conseguiu no período 1950 a 1980 consolidar sua posição como a sexta economia do país, sendo detentora de uma infraestrutura de serviços concentrados no entorno da capital do estado. No entanto, alguns desafios de política econômica como a diversificação da matriz industrial e a interiorização do desenvolvimento se apresentavam como urgentes, em razão do processo de concentração setorial como resultado da maturação do complexo Petroquímico de Camaçari (em meados da década de 1980), quando o setor químico passou

a representar uma parte significativa do valor agregado bruto da transformação industrial da Bahia (mais de 50%, em 1985, e menos de 45%, em 1989), enquanto a metalurgia respondia por 15%, destaca o autor citado.

Na década de 1990, o estado da Bahia começou a enfrentar sérias dificuldades no tocante a dinamização do seu processo de industrialização iniciado no período de 1950 a 1980, em razão da mudança de política econômica comandada pelo Estado Nacional, onde se privilegiava a mudança do papel do Estado na economia com forte processo de privatização e abertura comercial para fins de inserção da economia brasileira no modelo econômico neoliberal. Esse processo se evidenciou de forma muito contundente em todos os estados subnacionais e, na Bahia, não seria diferente.

Segundo Cavalcante (2008), foi nesse momento que começou a ocorrer uma interrupção do processo de desconcentração regional como consequência da crise fiscal e financeira e, de forma ampla, pela implantação de uma política macroeconômica restritiva que buscava privilegiar a estabilidade econômica do país. Desta forma, dos desdobramentos que se observam na política econômica nacional dos anos 1990, merece destaque, segundo o autor citado, o novo mecanismo de política econômica empregado entre os estados nacionais – a competição fiscal em torno da entrada maciça de investimentos internacionais no país, após a implementação do Plano Real, em 1994. A competição fiscal entre as unidades da federação tornou-se um acirrado

mecanismo utilizado pelos estados brasileiros na busca por investimentos produtivos nos seus espaços, em razão do esgotamento dos mecanismos de financiamento antes em curso, notadamente o crédito subsidiado, repassado por banco de desenvolvimento, investimento direto do governo e captação de recursos junto ao governo federal (CAVALCANTE, 2008).

Na Bahia, esse processo de condução da política econômica e de instrumentalização dos seus canais de atração de investimentos buscou voltar-se para a produção de bens finais, diferentemente do que tinha ocorrido nos anos de produção de produtos intermediários, entre 1950 e 1980.

Foi assim que surgiram, segundo Cavalcante (2008), o Programa estratégico de desenvolvimento industrial do estado da Bahia, promovido em 1998 pela Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB) e Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI); e o Plano plurianual 2000-2003: Bahia de Todos os Tempos (PPA). Ambos buscavam desconcentrar espacialmente os investimentos no estado da Bahia, contemplando o desenvolvimento das cadeias produtivas de alto valor agregado e encadeadas verticalmente, com o objetivo de produzir bens finais de consumo por meio da oferta local de insumos intermediários e da indução de investimentos em novos segmentos, destacando-se o setor de movelaria, pedras ornamentais, indústria plástica, autopeças no entorno do polo automobilístico, integração complexo carne-soja, produção de fertilizantes (VIEIRA,

et al., 2000). Contudo, na visão de Cavalcante (2008, p. 126), “as proposições não chegavam a explicitar escolhas claras de prioridades setoriais”.

No período recente, Porto (2020) assinala as prioridades de investimento no estado da Bahia dentro do projeto BAHIA SÉCULO XXI, desenvolvido pela Superintendência De Planejamento Estratégico (SPE)/Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC), no qual fica claro a preferência por áreas e setores mais dinâmicos do conjunto dos eixos do litoral (Metropolitano, Grande Recôncavo, Mata Atlântica e Extremo Sul) e do Eixo do São Francisco. Nesses espaços, a ênfase maior foi dirigida para compreender e estimular o desenvolvimento das cadeias mais importantes da economia estadual, além daquelas com maior participação no PIB baiano, localizadas na região de Salvador, no Extremo Sul, Litoral Sul, Oeste e Norte da Bahia. Assim, priorizaram-se: a montagem de uma “Estratégia para o Desenvolvimento da Indústria na RMS”, destacando as cadeias metalmeccânica, eletroeletrônica, petroquímica e serviços industriais; o estímulo à cadeia de grãos, carne, algodão e frutas no Oeste baiano; os estudos para fomentar a cadeia florestal no Extremo Sul; e a identificação de políticas adequadas para estimular a fruticultura, irrigada na região de Juazeiro, considerada, nesse trabalho, como o norte da Bahia (PORTO, 2020, p. 306-307).

No Plano Plurianual 2020-2023, a expectativa é que o estado da Bahia alcance um ciclo de crescimento impulsionado pelo setor industrial, notadamente o de energia, papel e

celulose e mineração, mas também pelo setor de serviços, que inclui as atividades de comércio, transporte, armazenagem, imobiliária, turismo. No médio e longo prazo é esperado um aumento da produção de bens e serviços de base tecnológica com o apoio do investimento privado em setores como os de bens de capital e duráveis.

FASES DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS

Ao longo da década de 1990 a política industrial da Bahia avançou, se distinguindo em quatro fases importantes conforme elencados no Quadro 3.1.

QUADRO 3.1 - BAHIA - EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS

PERÍODO	PROGRAMA	SETOR/OBJETIVO/ FINALIDADE	LEI/ DECRETO	INCENTIVOS
INÍCIO DA DÉCADA DE 1990-1994	PROGRAMA DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DA BAHIA (PROBAHIA).	Diversificar a matriz industrial do Estado, estimular a transformação no próprio Estado dos seus recursos naturais, interiorizar o processo industrial e incentivar o aumento da capacitação tecnológica, da qualidade dos bens e da produtividade do parque industrial baiano, visando sua maior competitividade.	Decreto 840, de 18 de dezembro de 1991. Lei nº 6.335, de 31 de outubro de 1991.	São concedidos descontos de 20% até 75% do ICMS devido pelo contribuinte beneficiado no período de vigência do benefício, que poderá durar de 3 a 10 anos, nos termos estabelecidos pela Legislação em vigor.
1995-1998	POLO DE INFORMÁTICA	Dispor sobre o lançamento e o pagamento do ICMS relativo ao recebimento, do exterior, de componentes, partes e peças destinados à fabricação de produtos de informática, elétricos, eletroeletrônica, eletrônica e telecomunicações, suportes ópticos de equipamentos de informática e de cabos e fios de alumínio e de fibra ótica por estabelecimentos industriais desses segmentos, com intenção de se instalar no município de Ilhéus	Decreto nº. 4.316/1995	Ficam diferidos o lançamento e o pagamento do ICMS relativo ao recebimento, do exterior, de componentes, partes e peças, desde que destinados à fabricação de produtos de informática, elétricos, de eletrônica, de eletroeletrônica e de telecomunicações ou prestação de assistência técnica e manutenção, para o momento em que ocorrer a saída dos mesmos produtos ou de produto deles resultantes por parte de estabelecimentos industriais desses segmentos, nos seguintes percentuais: 100%, do saldo devido mensal apurado até 31/12/2022; 90%, nas operações realizadas a partir de 01/01/2023.

QUADRO 3.1 - BAHIA - EVOLUÇÃO DA
POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS

PERÍ-ODO	PRO-GRAMA	SETOR/OBJETIV o/ FINALIDADE	LEI/ DECRETO	INCENTIVOS
1995-1998	CRÉDITO PRESUMIDO	Dispor sobre o tratamento tributário nas operações com produtos de segmentos específicos de interesse do Estado. Incidente sobre a saída de produtos montados ou fabricados.	Decreto nº. 6.734/1997	Veículos automotores, insumos, componentes, peças, partes, conjuntos e subconjuntos até 75% do imposto incidente nos primeiros 5 anos e até 37,5% do imposto incidente na produção; Calçados e componentes até 99% do imposto incidente, até 31/12/2032; Móveis até 90% do imposto incidente até 31/12/2032; sucos, néctares, polpas de frutas, entre outros, até 95% do imposto incidente até 31/12/2032, condicionado ao valor do investimento; processamento e conservação de peixes e crustáceos e fabricação de conservas de peixes e crustáceos – 90%, nos primeiros 10 anos de produção; artigos sanitários de cerâmica – até 85%, nos primeiros 10 anos de produção; Fiação e tecelagem: até 90%, até 31/12/2032; Azulejos e pisos: até 99%, até 31/12/2032; Confeccões: até 90% do imposto incidente até 31/12/2032; Embalagens de vidro para cosméticos: até 95% de imposto incidente sobre o período de 12 anos de produção; Preservativos – 70%, nos primeiros 10 anos de produção.

QUADRO 3.1 - BAHIA - EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS

PERÍODO	PROGRAMA	SETOR/OBJETIVO/FINALIDADE	LEI/DECRETO	INCENTIVOS
1995-1998	PROGRAMA ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO PLÁSTICA – (BAHIAPLAST)	Fomentar a instalação de novos empreendimentos industriais no segmento de transformação petroquímica e plástica; interagir com organismos internos e externos dedicados a estudos na área de desenvolvimento industrial e tecnológica com vistas à instalação, expansão, modernização, consolidação e manutenção de empresas do setor de transformação petroquímica e plástica no parque industrial baiano; promover medidas visando à instituição de instrumentos fiscais e financeiros para o fortalecimento de indústrias de transformação de produtos de base petroquímica e a diversificação industrial no Estado.	Decreto nº 7.439 de 17/09/1998. Lei nº 7.351, de 15 de julho de 1998	Redução de até 70% do ICMS p/ plásticos transformados no estado; diferimento do ICMS em operações de saída das indústrias de 2º para 3º geração e incidente sobre as aquisições de máquinas e equipamentos, 3% de bônus sobre a compra de matérias primas; insumos a preços e condições diferenciados; redução no imposto de renda para empreendimentos novos de até 75% e existentes de até 37,5%; capacitação da mão-de-obra; orientação na obtenção de crédito para capital de giro, investimentos fixos, aquisições de bens e serviços no exterior, gasto com meio ambiente e na aquisição de máquinas e equipamento; terrenos, galpões, infraestrutura.
	PROGRAMA DE INCENTIVO AO COMÉRCIO EXTERIOR (PROCOMEX).	Estimular as exportações de produtos fabricados no Estado da Bahia; financiar o imposto incidente na importação de produtos destinados à comercialização e industrialização promovidas por novas indústrias instaladas neste Estado.	Decreto nº 6719/1997, Decreto nº 6.719 de 05 de setembro de 1997. Lei nº 7.024, de 23 de janeiro de 1997, modificada pela Lei nº 7.138, de 30 de julho de 1997.	Concessão ao Beneficiário Exportador financiamento de até 6% do valor FOB das operações de vendas para o exterior de produtos fabricados na Região Metropolitana de Salvador (RMS) e de 11%; quando o estabelecimento do Beneficiário Exportador tiver domicílio fora da RMS, com prazo de carência de 3 anos, juros de até 10% ao ano, sem atualização monetária, prazo de 10 anos para fruição do benefício, possibilidade de redução de até 90% do valor a amortiza. Financiamento de 8% do valor das operações de comercialização de produtos recebidos do exterior, com prazo de carência de 5 anos, incidência de taxa de juros de 1% ao ano, sem atualização monetária e amortização de cada parcela financiada em até 180 meses.

QUADRO 3.1 - BAHIA - EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS

PERÍODO	PROGRAMA	SETOR/OBJETIVO/FINALIDADE	LEI/DECRETO	INCENTIVOS
1999-2002	PROGRAMA DE INCENTIVO À TRANSFORMAÇÃO DE COBRE (PROCOBRE)	Fomentar a ampliação de indústrias dedicadas à mineração e à metalurgia do cobre e a instalação de novos empreendimentos industriais no segmento de transformação do cobre primário e seus derivados; interagir com organismos internos e externos dedicados a estudos na área de desenvolvimento industrial e tecnológico, com vistas à instalação, expansão, modernização, consolidação e manutenção de empresas do setor de mineração, metalurgia e transformação do cobre no parque industrial baiano.	Decreto n.º 7.699 de 09/11/1999. Lei n.º 7.508, de 22 de setembro de 1999.	Concessão de crédito presumido nos seguintes percentuais: 23,53% do imposto incidente nas saídas internas e interestaduais com minério de cobre promovidas por contribuintes que exerçam atividades enquadradas na Classificação Nacional de Atividades Econômicas/Fiscal (CNAE-FISCAL); 56,47% do imposto incidente nas operações internas e 80% nas operações interestaduais com produtos obtidos a partir do processamento de cátodos ou vergalhões de cobre; 80% da diferença a maior, em cada mês corrente nas saídas promovidas por processadoras de cobre primário cujo empreendimento já esteja implantado no Estado.
	PROGRAMA ESPECIAL DE INCENTIVO AO SETOR AUTOMOTIVO DA BAHIA (PROAUTO)	Estimular a implantação e o desenvolvimento de empreendimentos industriais desse setor, de relevante interesse para a economia do Estado, tendo como beneficiadas as empresas fabricantes de veículos automotores, denominadas empresas beneficiárias principais, que se comprometam, isoladamente ou em conjunto com seus fornecedores, a utilizar métodos, sistemas e tecnologias avançados, compartilhados, no que couber, com órgãos, agências e universidades locais.	Lei n.º 7.537/1999, Lei n.º 7.025/97, Decreto n.º 7.731/1999, Decreto n.º 7.798/2000 e Decreto n.º 7.989/2001	Desoneração do imposto estadual (ICMS) na aquisição de bens destinados ao ativo fixo, desde que contemple as operações de importação de bens do exterior; crédito presumido de até 100% do ICMS do saldo devedor do ICMS apurado em cada mês, até 31/12/2032 para investimentos superiores a R\$ 800 milhões, com prazo de fruição do benefício de até 15 anos; Prazo de amortização de até 12 anos e Carência de até 10 anos; Incentivos para investimentos inferiores a R\$ 800 milhões nos seguintes termos: 8%, do 1º ao 6º ano de operação; 90%, do 7º ano de operação até 31/12/2032.

QUADRO 3.1 - BAHIA - EVOLUÇÃO DA
POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS

PERÍODO	PROGRAMA	SETOR/OBJETIVO/ FINALIDADE	LEI/ DECRETO	INCENTIVOS
1999-2002	PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO DA BAHIA – DESENVOLVE	Complementar e diversificar a matriz industrial e agroindustrial do Estado, mediante fomento à instalação de novos empreendimentos industriais e a expansão, reativação ou modernização de empreendimentos já instalados, sendo beneficiados todos os segmentos indústrias e agroindustriais que não forem enquadrados em outros programas que possuem legislações específicas	Decreto n.º 8.205/2002. Lei n.º 7.980/2001.	Desoneração do imposto estadual (ICMS) na aquisição de bens destinados ao ativo fixo nas seguintes hipóteses: nas operações de importação de bens do exterior; nas operações internas relativas às aquisições de bens produzidos neste Estado; nas aquisições de bens em outro estado, relativamente ao diferencial de alíquotas; diferimento na aquisição interna de insumos, conforme previsão legal; dilação de prazo de 72 meses para pagamento de 90%, 80% ou 70% do saldo devedor mensal do imposto estadual (ICMS); desconto de 81%, 64% ou 56% no caso de liquidação antecipada do ICMS.
2003 AOS DIAS ATUAIS	PROGRAMA DE ESTÍMULO À INDÚSTRIA DO ESTADO DA BAHIA (PROIND)	Fomentar o desenvolvimento de atividade industrial no Estado da Bahia, por meio da concessão de crédito presumido relativo ao ICMS, sendo direcionado ao setor plástico e de limpeza.	Decreto n.º 18.802/2018, alterado pelo Decreto n.º 19.143/2019.	Crédito presumido aplicado sobre o saldo devedor, apurado em cada período fiscal: 50%, no caso de estabelecimento localizado nas regiões metropolitanas de Salvador e Feira de Santana; 65%, no caso de estabelecimento localizado nas demais regiões do Estado; 80%, na hipótese de o contribuinte apresentar projeto de implantação, expansão ou modernização, e obtiver aprovação técnica para fruição do benefício, mediante Resolução do Conselho Deliberativo do Programa de Promoção ao Desenvolvimento da Bahia – PROBAHIA.

QUADRO 3.1 - BAHIA - EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS

PERÍODO	PROGRAMA	SETOR/OBJETIVO/FINALIDADE	LEI/DECRETO	INCENTIVOS
2003 AOS DIAS ATUAIS	PROGRAMA DE INCENTIVO À PRODUÇÃO DE ALCÓOLETÍLICO HIDRATADO E ANIDRO COMBUSTÍVEL (PROÁLCOOL)_	Dispor sobre o tratamento tributário nas operações com álcool etílico hidratado e anidro combustível (Etanol).	Decreto n.º 10.936/2008, alterado pelos Decretos n.º 11.567/09, 11.635/09, 14.073/12, 14.209/12, 14.254/12, 14.550/13 e 19.781/2020.	Para o álcool etílico hidratado combustível, poderá ser lançado crédito fiscal do ICMS nas saídas, até 31/12/2032, nos seguintes percentuais: 14% sobre o valor da base de cálculo da operação, nas saídas internas; 7% sobre o valor da base de cálculo da operação, nas saídas interestaduais. Para o álcool etílico anidro combustível, poderá ser lançado crédito fiscal do ICMS nas saídas internas e interestaduais, até 31/12/2032, realizadas por usina alcooleira instalada neste Estado, desde que por ela produzido, nos seguintes percentuais: R\$ 0,205 por litro, quando as unidades produtoras estiverem localizadas nas regiões do semiárido ou oeste do Estado e R\$ 0,158 por litro quando as unidades produtoras estiverem localizadas nas demais regiões do Estado.

Nota: Até 1994 foram criados 16 programas estaduais de incentivos e, em 1999, além dos citados no Quadro 2, destacam-se o Programa de Incentivos à Produção Têxtil e de Confecções (PROFIBRA) e o PRONÁUTICA, dentre outros (CERQUEIRA, 2007).

Fonte: Elaboração própria a partir de Rocha (2004); Rocha et al., (2006); Cerqueira (2007); LegisWeb (2021); SDE (2021).

Ao longo da década de 1990 a política de incentivo fiscal no estado da Bahia seguiu uma trajetória que buscou dinamizar a economia industrial rumo a uma maior diversificação de sua base produtiva. Configuram-se como

estratégias de desenvolvimento local ou regional atrelada à questão fiscal.

Na Bahia, os vários incentivos fiscais apresentados no Quadro 1 demonstram uma tentativa de impulsionar o desenvolvimento do estado por meio da atração de indústrias. Entretanto, como apontou Cerqueira (2007, p. 71), “apesar do crescente número de concessões, não são estabelecidas metas a cumprir no que se refere à geração de empregos, respeito à legislação trabalhista e encadeamentos produtivos com a economia local”.

A primeira fase (início da década de 1990 até 1994) destacou-se, com base nas informações do Quadro 1, que o **PROBAHIA**, implementado em 1991, representou um marco nesse processo de reestruturação da base econômica do estado baseado em incentivos fiscais, pois deu início a uma nova fase da política industrial da Bahia. Segundo Santos (2007), o PROBAHIA visava diversificar a malha industrial do estado, possuindo uma grande abrangência, pois sua destinação contemplava as indústrias em geral, agroindústrias, mineração, turismo e produção de energia elétrica. Para definir o volume de incentivo, utilizou-se a RMS como referência geográfica, além de seus próprios atrativos como a disponibilidade de um amplo mercado consumidor, infraestrutura, mão de obra especializada, dentre outros (SANTOS, 2007). Todavia, a referência geográfica não seria usada como parâmetro para a aquisição do benefício se o

volume aplicado no empreendimento ultrapassasse os R\$ 400 milhões (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2004 *Apud* SANTOS, 2007).

Apesar do objetivo inicial do PROBAHIA contemplar a diversificação do setor industrial do estado, o que se percebeu foi uma concentração de investimentos na estrutura industrial já existente, destacando-se a ampliação da Copene Petroquímica do Nordeste S.A, hoje Braskem S.A, o qual totalizou 1/3 de todo o investimento realizado entre 1992 e 2001 (SPINOLA, ARAÚJO E PEDRÃO, 1997 *Apud* PESSOTI; PESSOTI, 2008).

Segundo o Cavalcante (2008), o PROBAHIA acabou gerando custos fiscais pelo fato de se apoiar no financiamento de parcelas do ICMS apurado. Ou seja,

O PROBAHIA, de forma similar a grande parte dos programas de incentivos fiscais adotados pelas demais unidades da federação ao longo da década de 1990, pressupunha, inicialmente, a apuração do ICMS devido, financiando em seguida uma parcela do imposto recolhido. Uma vez que as vinculações constitucionais, [...], incidem sobre o ICMS apurado (e não sobre o apurado menos a parcela financiada), a concessão de benefícios dessa natureza não era neutra do ponto de vista orçamentário, na medida em que criava obrigação não coberta pelos recursos efetivamente embolsados pelo estado (CAVALCANTE, 2008, p. 130).

Simultaneamente ao PROBAHIA, criou-se em 1992 o Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (FUNDESE), tendo como objetivo promover o “desenvolvimento e interiorização da produção baiana” (PESSOTI; PESSOTI, 2008, p. 41). No entanto, segundo os autores citados, este fundo acabou sendo direcionado para outras atividades identificadas no plano plurianual de investimentos do governo, sendo assim investimentos “prioritários” pelo FUNDESE o setor automotivo, projetos de incubadoras de empresa, qualificação de mão de obra industrial e promoção das micro e pequenas empresas (PESSOTI; PESSOTI, 2008).

Na segunda fase (1995-1998), a evolução do uso de incentivos fiscais no estado da Bahia seguiu dando continuidade ao PROBAHIA, mas também realizando uma série de outros programas setoriais com o interesse voltado ao desenvolvimento de áreas de produção mais específicas como o polo de informática, crédito presumido, BAHIAPLAST e o PROCOMEX. Segundo Rocha et al. (2006), nesta fase é possível identificar uma tentativa de diversificação da estrutura industrial da Bahia, de modo que um dos principais resultados dessa fase foi a implantação da indústria de bens leve de consumo (calçados, têxtil, confecções, alimentos e bebidas), consubstanciando assim uma fase menos concentrada, quando comparada ao período anterior, haja vista a implantação desses investimentos em municípios isolados do semiárido baiano.

Na terceira fase (1999-2002) destacam-se o PROCOBRE, PROFIBRA¹, PROAUTO e o DESENVOLVE. Nesta terceira fase, o avanço das políticas de incentivos fiscais no estado da Bahia continua no sentido de privilegiar um “padrão de organização setorial ou às necessidades de uma empresa” (CERQUEIRA, 2007). Esse período buscou também e efetivamente, segundo Rocha et al. (2006), uma intensa discussão e revisão da política de incentivo fiscal implantada no estado, emergindo desse processo uma mudança de enfoque na direção de uma maior seletividade dos incentivos, bem como no sentido de uma maior verticalização e adensamento de cadeia produtivas, o que resultou na implementação do DESENVOLVE (vide próximo tópico), substituindo assim os programas anteriores (PESSOTI; SAMPAIO, 2009; NERY 2016).

Na quarta fase (2003 aos dias atuais) destacam-se o PROIND e o PROÁLCOOL, os quais constituem hoje os programas de incentivos fiscais em curso na Bahia, em adição aos já existentes como o DESENVOLVE, crédito presumido, PROAUTO e o incentivo aos segmentos de informática, elétricos, de eletrônica, eletroeletrônica e telecomunicações (GOVERNO DO ESTADO, SDE, 2021).

Na visão de Cerqueira (2007), todos esses Programas, associados aos principais investimentos na indústria de

1 O Programa de Incentivos à Produção Têxtil e de Confecções (PROFIBRA), criado em 1999, visava desenvolver o uso de fibras sintéticas e naturais produzidas, principalmente, no próprio estado (NERY, 2016, p. 133).

transformação da Bahia, têm como base a expansão setorial e/ou empresarial e não o desenvolvimento do estado, visto que “os projetos se aderem às necessidades daqueles que demonstram intenção em instalar sua produção na Bahia” (CERQUEIRA, 2007, p. 69).

Conforme destaca o autor citado, todos os programas listados na quarta fase obtiveram incentivos fiscais e creditícios, apoiados pela isenção da importação de componentes e matérias-primas, destacando-se o PROAUTO e o polo de informática, localizado em Ilhéus. Neste último, por exemplo, as empresas não investem ou estimulam o desenvolvimento do setor na região, apenas exploram as vantagens fiscais ou a mão de obra local (CERQUEIRA, 2007).

No geral, a instalação das empresas no estado da Bahia deve-se a isenção do ICMS, que pode chegar a 99% por um prazo de 20 anos (vide próximo tópico), oferta de infraestrutura, doação de terrenos, disponibilidade da força de trabalho remunerada com um salário mínimo, pouca organização política dos trabalhadores locais (NERY, 2016), além do oferecimento pelo governo municipal de galpões industriais dotados de água, energia, comunicação e acesso viário, o que intensificou o movimento de realocização industrial (TEIXEIRA; GUERRA, 2000 *Apud* NERY, 2016).

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA (DESENVOLVE): CONSIDERAÇÕES E ALGUNS RESULTADOS DE CARÁTER GERAL

Segundo Pessoti e Sampaio (2009), o DESENVOLVE era considerado um Programa mais ambicioso, tendo em vista a ampliação dos objetivos propostos, a intensificação do projeto de diversificação da matriz industrial do estado com a inserção do setor agroindustrial e a promoção da desconcentração regional dos investimentos como forma de “dinamizar a economia de outros territórios e melhorar a integração econômica entre as diversas regiões do estado (PESSOTI; SAMPAIO, 2009, p. 39).

De acordo com o Decreto nº 8.205 (SEFAZ, Art. 1º, de 03 de abril de 2002), o Desenvolve apresenta como diretrizes:

- I. o fomento à instalação de novos empreendimentos industriais ou agroindustriais e à expansão, reativação ou modernização de empreendimentos industriais ou agroindustriais já instalados;
- II. a desconcentração espacial dos adensamentos industriais e formação de adensamentos industriais nas regiões com menor desenvolvimento econômico e social;

- III. a integração e a verticalização das cadeias produtivas essenciais ao desenvolvimento econômico e social e à geração de emprego e renda no Estado;
- IV. o desenvolvimento tecnológico dos processos produtivos e assimilação de novas tecnologias;
- V. a interação da empresa com a comunidade em que pretenda atuar;
- VI. a geração de novos produtos ou processos e redução de custos de produtos ou processos já existentes;
- VII. prevenção dos impactos ambientais dos projetos e o relacionamento da empresa com o ambiente.

Para a adesão do projeto, considera-se as seguintes modalidades, conforme destacado no parágrafo 1º do Decreto 8.2015, de 03 de abril de 2002, conforme Quadro 3.2.

QUADRO 3.2 – MODALIDADES DE ADESÃO AO DESENVOLVE

NOVO EMPREENDIMENTO	EXPANSÃO	REATIVAÇÃO	MODERNIZAÇÃO
A implantação de projeto que não resulte de transferência de ativos de outro estabelecimento da mesma empresa ou de terceiros, oriundos da Região Nordeste.	Aumento projetado, resultante de investimentos permanentes de no mínimo, 35% na produção física anual em relação à produção obtida nos 12 meses anteriores ao pedido. Considera-se, também, expansão, o aumento da transformação industrial que implique em acréscimo no valor real da produção total do empreendimento ou que objetive ganhos de escala, elevação da competitividade ou conquista de novos mercados.	Retomada de produção de estabelecimento industrial cujas atividades estejam paralisadas há mais de 12 meses	A incorporação de novos métodos e processos de produção ou inovação tecnológica que resulte, cumulativa ou alternativamente, em: a) aumento significativo da competitividade do produto final; b) melhoria da relação insumo/produto; c) menor impacto ambiental

Fonte: Decreto 8.205 (SEFAZ, parágrafo 1º, de 03 de abril de 2002).

No geral, este novo Programa buscou diversificar a matriz industrial do estado e investir no setor agroindustrial, bem como privilegiou a desconcentração dos investimentos industriais, “buscando direcioná-los para regiões com menor desenvolvimento socioeconômico” (NERY, 2016, p. 134).

De acordo com o Artigo 2º do referido decreto ficam diferidos o lançamento e o pagamento do ICMS relativo.

I – às aquisições de bens destinados ao ativo fixo, [...], nas seguintes hipóteses:

a) nas operações de importação de bens do exterior;

b) nas operações internas relativas às aquisições de bens produzidos neste Estado;

c) nas aquisições de bens em outra unidade da Federação, relativamente ao diferencial de alíquotas;

II - às operações internas referentes ao fornecimento de insumos “in natura” de origem

agropecuária e extrativa mineral, [...], para o momento da saída subsequente dos produtos resultantes da industrialização;

III – às importações do exterior de escória de titânio e de enxofre classificados nos códigos 8108.30.00, 2614.00.90 e 2503.00.10 da NCM/SH, respectivamente, promovidas por contribuintes enquadrados na Classificação Nacional de Atividades Econômicas/Fiscal (CNAEFISCAL) sob o código 2419-8/00, habilitados ao DESENVOLVE, para o momento da saída dos produtos resultantes da industrialização;

IV – às operações de importação e às aquisições internas, desde que produzidos neste Estado, de partes, peças, máquinas e equipamentos, destinados a integrarem projetos industriais, efetuadas por empresas contratadas por contribuintes habilitados ao Programa Desenvolve, bem como às subseqüentes saídas

internas por elas realizadas, inclusive em relação às mercadorias, acima citadas, adquiridas de outras unidades da Federação, desde que tenham como destino final o ativo imobilizado do contribuinte contratante.

A partir do DESENVOLVE, “o governo passou a adotar uma nova metodologia para seleção de projetos e definição dos benefícios fiscais a serem concedidos a cada um deles” (ROCHA et al., 2006, p. 17). Desta forma, passou a considerar a dilatação do prazo, conforme destacado no Decreto 8.205, de 03 de abril de 2002, sendo este entendido “como um período de carência, uma prorrogação de prazo” (SANTOS, 2014, p. 38). Desta forma, o Artigo 3º do referido decreto assinala que:

O Conselho Deliberativo do DESENVOLVE poderá conceder dilação de prazo de até 72 (setenta e dois) meses para o pagamento de até 90% (noventa por cento) do saldo devedor mensal do ICMS, relativo às operações próprias, gerado em razão dos investimentos constantes dos projetos aprovados pelo Conselho Deliberativo (BAHIA, DECRETO 8.205, de 03 de abril de 2002).

Com isso, o prazo e o percentual serão definidos de acordo com o índice de aderência do projeto à matriz de desenvolvimento industrial do Estado, obedecendo às diretrizes do Plano Plurianual e os seguintes indicadores, conforme elencados no parágrafo 1º do Art. 3º do Decreto citado:

I – repercussão do projeto na geração de empregos diretos e indiretos e na multiplicação da renda;

II – capacidade de desconcentração espacial dos adensamentos industriais, favorecendo a regionalização do desenvolvimento;

III – integração e verticalização de cadeias produtivas e de comercialização, inclusive para o Exterior;

IV – vocação para o desenvolvimento regional e sub-regional, em especial das regiões mais pobres;

V – grau de desenvolvimento tecnológico dos processos produtivos e de assimilação de novas tecnologias;

VI – responsabilidade da empresa quanto a aspectos de interesse social na comunidade em que pretenda atuar;

VII – prevenção do impacto ambiental do projeto e o relacionamento da empresa com o ambiente.

Ainda com base no Art. 3º do Decreto citado, o parágrafo 6º destaca que, para efeito de cálculo do valor a ser incentivado com a dilação do prazo de pagamento, deverá ser excluída a parcela do imposto resultante da adição de dois pontos percentuais às alíquotas do ICMS, prevista no

art. 16-A da lei nº 7.014/96, para constituir o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP), bem como que compete à Secretaria Executiva do Programa elaborar a metodologia de cálculo do índice de aderência e que sobre cada parcela do ICMS com prazo de pagamento dilatado, incidirão encargos financeiros correspondentes à taxa anual de juros de longo prazo (conforme destacado nos parágrafos 2º e 3º), de acordo com a gradação descrita no Quadro 3.3.

QUADRO 3.3 – PERCENTUAIS DE ICMS COM DILAÇÃO DE PRAZO E DE DESCONTO PELA ANTECIPAÇÃO DO PAGAMENTO

CLASSE DE ENQUADRAMENTO	PRAZO DE FRUIÇÃO (EM ANOS)	PRAZO DE CARÊNCIA (EM ANOS)	PERCENTUAL DO ICMS INCENTIVADO	ANTECIPAÇÃO (EM ANOS)	PERCENTUAL DE DESCONTO POR DE ANTECIPAÇÃO
I	12	6	90%	0 a 5 anos	0% a 90%
II	Até o 10º ano	6	80%	0 a 5 anos	0% a 80%
III	Até o 8º ano	6	70%	0 a 5 anos	0% a 80%
	Até o 9º ano	6	60%	0 a 5 anos	0% a 80%
	Até o 10º ano	6	40%	0 a 5 anos	0% a 80%
IV	Até 8 anos	6	60%	0 a 5 anos	0% a 80%
V	Até 8 anos	6	50%	0 a 5 anos	0% a 80%
VI	Até 8 anos	6	40%	0 a 5 anos	0% a 80%
VII	Até 8 anos	6	35%	0 a 5 anos	0% a 80%

Fonte: SEFAZ - Decreto nº 8.205, de 03 de abril de 2002.

Com base nas informações do Quadro 3, pode-se extrair algumas conclusões:

- i) O percentual do ICMS incentivado apresenta uma diminuição conforme classe de enquadramento e a ocorrência da redução do prazo de fruição (ou usufruto das vantagens concedidas) em anos. Isto é, na classe IV e o prazo de gozo do benefício contabilizar até 8 anos, o percentual do ICMS incentivado diminuirá de 90% para 35%;
- ii) A empresa, enquadrada na classe I, que antecipar o pagamento do ICMS em 5 anos, usufruirá de mais desconto. Todavia, não havendo iii) antecipação, nenhum desconto será concedido.
- iii) Nas demais classes de enquadramento, o percentual de desconto poderá apresentar variação entre 0% e 80%, neste último a depender da antecipação do pagamento do ICMS em no máximo 5 anos.

Sobre cada parcela do ICMS com prazo de pagamento dilatado, os encargos financeiros incidentes corresponderão à taxa anual de juros de longo prazo, segundo indicadores percentuais de aderência, conforme destacado no Quadro 3.4.

QUADRO 3.4 – PERCENTUAL DE DESCONTO DA TAXA DE JUROS, SEGUNDO INDICADORES PARCIAIS DE ADERÊNCIA

INDICADORES PARCIAIS	SUBÍNDICE DE ADERÊNCIA	PERCENTUAL DE DESCONTO DA TJLP
Desconcentração espacial em relação à RMS	IDE > 5	20%
Atividade econômica desenvolvida	IAE > 5	15%
Geração de novos empregos	IGE > 5	15%

Fonte: SEFAZ - Decreto nº 8.205, de 03 de abril de 2002.

ESTRUTURA INDUSTRIAL DA BAHIA: UMA BREVE APRESENTAÇÃO COM BASE NOS DADOS MAIS RECENTES

Na falta de dados mais específicos sobre a avaliação do DESENVOLVE, optou-se por apresentar alguns dados utilizados como proxy da influência do programa sobre a estrutura industrial da Bahia e os vínculos empregatícios, considerando os territórios de identidade, por entender que, por hipótese, os resultados apresentados são influenciados pela dinâmica das empresas que fazem parte dos programas de incentivos fiscais implantados no Estado.

Dessa forma, pode-se constatar, de acordo com os dados da Tabela 3.1, a ocorrência de um processo de concentração econômica, no período de 2002 a 2018, na Região

Metropolitana de Salvador, decorrente da evolução econômica da Bahia nesse período. Ou seja, entre 2002 e 2018, esta região concentrou um percentual do PIB do estado que variou entre 45,8%, em 2002, até 41,9%, em 2018, o que pode indicar a associação deste resultado com o impacto dos investimentos das empresas que fazem parte do DESENVOLVE. Os dados da tabela revelam ainda a importância regional do Litoral Sul, que, abrangendo os municípios como Ilhéus e Itabuna (SAMPAIO, 2007), representou 5,2% do total do PIB estadual, em 2002, o melhor percentual entre os anos analisados.

TABELA 3.1 – TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DA BAHIA - PIB ESTADUAL (%), 2002-2018.

TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO (%)
Região Metropolitana de Salvador	45,8	46,9	47,6	45,8	47,0	42,5	43,6	45,0	41,9	10,5
Litoral Sul	5,2	4,9	4,8	4,4	4,7	4,7	4,7	4,4	4,2	10,6
Portal do Sertão	4,9	4,7	5,2	5,7	6,2	6,6	7,1	7,1	7,2	10,5
Bacia do Rio Grande	4,4	6,1	4,2	5,3	4,0	6,1	5,6	4,5	6,8	10,5
Litoral Norte e Agreste Baiano	3,9	3,6	4,1	3,9	3,5	3,9	3,4	3,1	3,3	8,9
Extremos Sul	3,9	3,2	3,1	3,1	3,0	2,8	2,8	2,9	3,0	12,0
Sudoeste Baiano	3,0	2,9	3,3	3,1	3,3	3,5	3,6	3,6	3,6	8,5
Recôncavo	2,5	2,4	2,4	2,2	2,4	2,7	2,8	2,8	2,5	10,2

Continua

TABELA 3.1 – TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DA BAHIA - PIB ESTADUAL (%), 2002-2018

TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO (%)
Continuação										
Sertão do São Francisco	2,5	2,2	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3	2,4	2,7	11,0
Itaparica	2,2	1,8	1,6	2,1	1,5	1,5	0,9	1,1	1,4	10,9
Costa do Descobrimento	2,0	2,6	2,8	2,4	2,3	2,4	2,5	2,7	2,7	13,5
Sertão Produtivo	1,9	1,9	1,8	1,8	1,9	2,0	2,2	2,2	2,3	10,1
Sisal	1,8	1,7	1,8	1,7	1,8	1,9	1,8	2,0	1,9	11,5
MédioRio de Contas	1,6	1,6	1,6	1,5	1,7	1,9	1,8	1,7	1,6	10,9
Irecê	1,5	1,3	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	1,5	11,8
Semiárido Nordeste II	1,5	1,3	1,3	1,3	1,4	1,1	1,3	1,4	1,2	11,5
Chapada Diamantina	1,4	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,4	1,4	9,0
Baixo Sul	1,4	1,4	1,4	2,6	2,4	3,0	2,3	1,7	1,8	9,2
Bacia do Rio Corrente	1,2	1,3	1,0	1,3	1,0	1,2	1,4	1,2	1,5	13,1
Piemonte do Norte do Itapicuru	1,2	1,5	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0	1,2	11,5
Velho Chico	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	10,4
Vale do Jiquiriçá	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	10,1
Médio Sudoeste da Bahia	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0	12,1
Piemonte do Paraguaçu	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	7,4
Bacia do Jacuípe	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	10,1
Piemonte da Diamantina	0,7	0,7	0,8	0,7	0,8	0,8	0,7	0,9	0,8	9,8
Bacia do Paramirim	0,4	0,3	0,5	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	12,4
Bahia	100	100	100	100	100	100	100	100	100	10,4

Fonte: Bahia – SEI. Elaboração própria.

Os dados apresentados se revelam mais intensos ainda quando se destaca uma concentração econômica em apenas 10 municípios, tanto em 2002 como em 2018, de mais de 50%, conforme revelam as informações da Tabela 3.2, tendo os quatro primeiros mantidos as suas classificações nos dois anos analisados. Ou seja, Salvador, Camaçari, Feira de Santana e São Francisco do Conde concentraram, respectivamente, 41,4% e 38,7% de toda a riqueza produzida no estado da Bahia, o que revela uma riqueza mal distribuída e concentrada relativamente na Região Metropolitana de Salvador, tendo a capital (Salvador) representado 26,8% e 22,2% de toda a economia do estado, em 2002 e 2018.

TABELA 3.2 – BAHIA - MAIORES ECONOMIAS
– PIB (EM %), 2002 E 2018

2002				2018				TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO (%) 2018/2002
Classificação	Município	Território de identidade	Part. (%) no PIB da Bahia	Classificação	Município	Território de identidade	Part. (%) No PIB da Bahia	
1º	Salvador	Região Metropolitana de Salvador	26,8	1º	Salvador	Região Metropolitana de Salvador	22,2	9,1
2º	Camaçari	Região Metropolitana de Salvador	8,3	2º	Camaçari	Região Metropolitana de Salvador	8,3	10,4
3º	Feira de Santana	Portal do Sertão	3,7	3º	Feira de Santana	Portal do Sertão	5,1	12,7
4º	São Francisco do Conde	Região Metropolitana de Salvador	2,6	4º	São Francisco do Conde	Região Metropolitana de Salvador	3,1	11,6
5º	Paulo Afonso	Itaparica	2,0	5º	Vitória da Conquista	Sudoeste Baiano	2,5	12,5
5º	Ilhéus	Litoral Sul	1,9	6º	Lauro de Freitas	Região Metropolitana de Salvador	2,3	12,7
7º	Simões Filho	Região Metropolitana de Salvador	1,9	7º	Luis Eduardo Magalhães	Bacia do Rio Grande	2,2	15,7
8º	Vitória da Conquista	Sudoeste Baiano	1,8	8º	Simões Filho	Região Metropolitana de Salvador	2,0	
9º	Itabuna	Litoral Sul	1,7	9º	Barreiras	Bacia do Rio Grande	1,7	11,6
10º	Lauro de Freitas	Região Metropolitana de Salvador	1,6	10º	Candeias	Região Metropolitana de Salvador	1,5	10,7
Total			52,3	Total			50,8	10,4

Fonte: Bahia – SEI. Elaboração própria.

Ainda, considerando os dados da Tabela 3.2, constata-se que o município Lauro de Freitas representava em 2002 a décima maior economia do estado, mas que em 2018 passou a assumir a sexta economia com uma representatividade percentual no PIB do estado de 2,3%, em decorrência da maior intensidade do setor de comércio e serviços (BNB, 2019). Da mesma forma, destaca-se também o município Vitória da Conquista, que, de oitava economia do estado da Bahia, passou a ser a quinta maior economia em 2018. Segundo informações do BNB (2019), ocorreu nesse município um aumento das atividades do setor de comércio e serviços e uma redução na atividade agropecuária. Já os municípios de Luís Eduardo Magalhães, Barreiras e Candeias passaram a integrar as dez maiores economias, devido ao agronegócio, produção de grãos (soja, milho e algodão), varejo (BNB, 2019), e Candeias, pelo desempenho da Indústria de Transformação, especialmente ligada ao complexo industrial nas áreas química, siderúrgica, fertilizantes, bem como tem se destacado nos investimentos realizados na usina de biodiesel (A TARDE, 28/06/2015).

Em termos de vínculos empregatício, os dados da Tabela 3.3 revelam também uma forte concentração em apenas dez dos 417 municípios do estado da Bahia, destacando-se Salvador que concentrou nos anos 2000, 2002 e 2019, respectivamente, 49,15%, 42,37% e 31,75%. Logo, este município lidera, juntamente com Feira de Santana, Lauro de Freitas, Camamu e Simões Filho entre aproximadamente 50% e pouco mais de 60% a relação de emprego, ou vínculo empregatício, no Estado.

**TABELA 3.3 – TERRITÓRIO DE IDENTIDADE DA BAHIA
– VÍNCULO EMPREGATÍCIO (%), 2000, 2002 e 2019**

2000				2002				2019				TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO (%) 2019/2000
Classificação	Município	Território de identidade	Part. (%) no total da Bahia	Classificação	Município	Território de identidade	Part. (%) no total da Bahia	Classificação	Município	Território de identidade	Part. (%) No total da Bahia	
1º	Salvador	Região Metropolitana de Salvador	49,15	1º	Salvador	Região Metropolitana de Salvador	42,37	1º	Salvador	Região Metropolitana de Salvador	31,75	1,1
2º	Feira de Santana	Portal do Sertão	4,41	2º	Feira de Santana	Portal do Sertão	4,40	2º	Feira de Santana	Portal do Sertão	5,40	4,5
3º	Lauro de Freitas	Região Metropolitana de Salvador	3,73	3º	Lauro de Freitas	Região Metropolitana de Salvador	4,07	3º	Lauro de Freitas	Região Metropolitana de Salvador	4,92	4,9
4º	Camamu	Baixo Sul	2,48	4º	Camamu	Baixo Sul	2,99	4º	Camamu	Baixo Sul	3,38	5,1
5º	Vitória da Conquista	Sudoeste Baiano	2,32	5º	Vitória da Conquista	Sudoeste Baiano	2,31	5º	Vitória da Conquista	Sudoeste Baiano	3,22	5,2
6º	Simões Filho	Região Metropolitana de Salvador	2,06	6º	Simões Filho	Região Metropolitana de Salvador	2,09	6º	Itabuna	Litoral Sul	1,89	3,4
7º	Itabuna	Litoral Sul	1,91	7º	Itabuna	Litoral Sul	1,95	7º	Juazeiro	Sertão do São Francisco	1,75	3,9
8º	Juazeiro	Sertão do São Francisco	1,61	8º	Ilhéus	Litoral Sul	1,68	8º	Simões Filho	Região Metropolitana de Salvador	1,67	2,3
9º	Ilhéus	Litoral Sul	1,54	9º	Juazeiro	Sertão do São Francisco	1,50	9º	Porto Seguro	Costa do Descobrimento	1,45	7,2
10º	Dom Basílio	Sertão Produtivo	1,02	10º	Dom Basílio	Sertão Produtivo	1,09	10º	Barro Alto	Irecê	1,41	5,3
Total			70,23	Total			64,45	Total			56,84	3,4

Fonte: RAIS. Elaboração própria.

Segundo Pessoti e Pessoti (2010), atualmente o eixo dinâmico do estado da Bahia se concentra em Salvador, mas segue também na direção norte envolvendo também Simões Filho, São Francisco do Conde, Camaçari, e sertão, destacando-se Feira de Santana. Todavia,

essa espacialização produtiva, excessivamente desconcentrada, em um ambiente de infraestrutura precária, recursos públicos limitados e fraco mercado interno, não produziu ganhos de escala significativos, restringiu a geração de externalidades e, conseqüentemente, dificultou a integração regional. Desse modo, contribuiu muito pouco para reduzir as desigualdades regionais (SAMPAIO, 2007, p. 661).

Nesse contexto, o que se percebe, conforme os dados analisados e a literatura disponível, é a concentração de investimento se mantendo no estado da Bahia, notadamente na Região Metropolitana de Salvador, como na década de 1950, em decorrência da exploração do petróleo (SAMPAIO, 2007). A implementação da política de incentivos fiscais, embora outras regiões tenham sido contempladas com a atração de indústrias do segmento calçadista e a Veracel Celulose para o interior do estado, acabou trazendo a indústria de fertilizantes Monsanto e o Complexo Ford para a Região Metropolitana de Salvador, “que deteve o maior volume de recursos, recrudescendo um processo centralizador que sempre existiu nas plagas baianas” (SAMPAIO, 2007, p. 660).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As experiências de políticas fiscais na Bahia revelaram uma condução de política econômica apoiada no desenvolvimento de programas setoriais estratégicos, com o intuito de diversificar a estrutura industrial do Estado. O foco esteve concentrado nas áreas e setores mais dinâmicos e localizados na RMS, Grande Recôncavo, Mata Atlântica, Extremo Sul e no eixo do São Francisco, que é onde se concentra o conjunto de cidades detentora de toda a riqueza produzida no Estado.

O PROIND, criado em 2003, possui uma abordagem mais localizada, assim como o PROAUTO, PROÁLCOOL e os incentivos aos segmentos de informática. No caso do PROIND, o segmento beneficiado é o setor plástico e de limpeza. Já o DESENVOLVE, instituído em 2002, e que substituiu todos os outros programas existentes até aquele momento como o PROBAHIA, PROFIBRA, PROCOBRE, entre outros, possui na sua dinâmica interna a diversificação da matriz industrial e agroindustrial do Estado, tendo como incentivo a desoneração do ICMS na aquisição de bens destinados ao ativo fixo.

No geral, todos estes programas em vigência demonstram um processo de acumulação de capital, sem uma contrapartida capaz de modificar qualitativamente a matriz industrial do Estado com espraiamento das oportunidades de investimento, emprego e renda para além das cidades mais dinâmicas da Bahia em termos de concentração de

produção como Salvador, Camaçari, Feira de Santana, Paulo Afonso, Ilhéus etc.

Tais programas atendem as demandas empresariais e setoriais, ao mesmo tempo em que expõem as fragilidades de outras economias do Estado, tendo em conta que apenas 10 municípios, dos 417 que compõem o Estado, concentram mais de 50% do PIB da região e, conseqüentemente, dos vínculos empregatícios. Assim, considera-se como resultados desses programas, especialmente do DESENVOLVE, um tímido processo de desconcentração industrial, uma especialização setorial concentrado em setores dinâmicos e que possuem uma maior intensidade de capital e tecnologia e uma forte fragilidade econômica local por não ocorrer uma localização de empresas, beneficiárias dos incentivos fiscais e creditícios, em seus territórios de forma a gerar renda e criação de vínculos empregatícios para as populações residentes

REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, J. Incentivo Fiscal como instrumento de desenvolvimento local ou regional. *In: Revista Desenhahia*, n. 12, mar. 2010.

A TARDE. **Bahia em números**. Salvador: 28 jun. 2015.

BANCO DO NORDESTE (BNB). **Conjuntura Econômica**, Edição Especial 2019. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2019.

CANO, W. Auge e inflexão da desconcentração econômica regional. *In: Rui de Britto Álvares Affonso & Pedro Luiz Barros da Silva (orgs.). A*

federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

CAVALCANTE, L. R. M. T. **A era da indústria**: a economia baiana na segunda metade do século XX. Salvador: FIEB, 2008.

CERQUEIRA, D. F. **Incentivos fiscais e investimentos na indústria de transformação no estado da Bahia (1994 a 2004)**: internacionalização produtiva e desenvolvimento. 2007. (Dissertação de Mestrado) – Instituto de Economia, Unicamp, 2007.

CORREIA, R. C.; KIILL, L. H. P.; MOURA, M. S. B.; CUNHA, T. J. F.; JÚNIOR, L. A. J.; ARAÚJO, J. L. P. **A região semiárida brasileira**. 2011. Embrapa Semiárido.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. SEI – SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Tabelas e gráficos - PIB estadual anual**. Disponível em: <https://www.sei.ba.gov.br/>. Acesso em: 02 abr. 2021.

_____. SEPLAN – SSECRETARIA DO PLANEJAMENTO. **Apresentações Seplan**. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/>. Acesso em: 28 mar. 2021.

_____. **PPA. Plano plurianual**. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=30>. Acesso em: 12 abr. 2021.

_____. **PIB municipal**. Disponível em: <https://www.sei.ba.gov.br/>. Acesso em: 02 abr. 2021.

_____. SDE - SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Incentivos**. Disponível em: <http://www.sde.ba.gov.br/index.php/incentivos/>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO (SEPLAN). **Territórios de Identidade**. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. SEFAZ – SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DA BAHIA. **Decreto Nº 8.205**, de 03 de abril de 2002. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br>. Acesso: 02 abr. 2021.

LEGISWEB. **Decreto nº 7.439 de 17/09/1998**. Publicado no DOE - BA em 18 set. 1998. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=120460>. Acesso em: 19 mar. 2021.

_____. **Decreto nº 7.699 de 09/11/1999**. Publicado no DOE - BA em 10 nov. 1999. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=120548>. Acesso em: 19 mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Biblioteca. **Indicadores IBGE**: pesquisa industrial mensal: produção física: regional. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7229>. Acesso em: 31 mar. 2021.

_____. **Sistema de contas regionais**. Tabelas. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/9054-contas-regionais-do-brasil.html?=&t=resultados>. Acesso em: 30 mar. 2021.

NERY, M. G. S. **As implicações socioespaciais da instalação de fábricas de calçados em Itapetinga-BA, Nova Serrana-MG e São João Batista-SC**. 2016. (Tese de Doutorado) – Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, 2016.

OLIVEIRA, G. B.; LIMA, J. E. S. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. *In: Rev. FAE*, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 29-37, maio/dez. 2003

PESSOTI, B. C.; PESSOTI, G. C. Política Industrial ou Isenção Fiscal? Uma análise da atração de investimentos industriais para a Bahia no período 1991-2006. *In: RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico*, a. X, n. 18, dez. 2008. Salvador, BA.

_____. A economia baiana e o desenvolvimento industrial: Uma análise do período 1978-2010. *In: RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, a. XIII, n. 22, dez. 2010.

PESSOTI, G. C.; SAMPAIO, M. G. V. Transformações na dinâmica da economia baiana: políticas de industrialização e expansão das relações comerciais internacionais. *In: Conj. & Planej.*, Salvador, n. 162, p. 36-49, jan./mar. 2009.

PESSOTI, F. C. C. L.; PESSOTI, G. C. Panorama Econômico da Bahia no Século XXI. 2019. *In: Banco do Nordeste*. 2019. Disponível em: https://www.bnb.gov.br/documents/80223/6034753/2019_CJES_24.pdf/648d12c9-650c-4cf0-efb-d13f21da463d. Acesso em: 02 abr. 2021.

PORTO, E. Desenvolvimento Regional na Bahia. *In: Gustavo Casseb Pessoti (org.). Memórias da economia baiana*. Salvador: SEI, 2020. 408 p.

RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS (RAIS). **Vínculos empregatícios**. Disponível em: <http://www.rais.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2021.

ROCHA, A. G. T; FILHO, J. A.; MELO, M. A. C. As Políticas de Incentivos Fiscais dos Estados da Bahia, Ceará e Pernambuco: Algumas Evidências Institucionais. *In: A economia do nordeste na Fase contemporânea*. Fortaleza: Ed. UFC – BNF, 2006. p. 135-160.

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. (Tese de Doutorado)

– Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2004.

SAMPAIO, M. G. V. Considerações sobre a concentração econômica na Bahia. *In: Bahia Análise & Dados*, v. 1. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2007.

SANTOS, I. B. C. **Decisões financeiras sobre o incentivo fiscal desenvolve**: um Estudo de Caso da Indústria X em Vitória Da Conquista em 2013. 2014. (Monografia) – Vitória da Conquista, Bahia.

SANTOS, F. K. P. Uma análise da política de atração de investimentos na Bahia na década de 90. *In: Bahia Análise & Dados*. Salvador, v. 16, n. 4, p. 635-643, jan./mar., 2007.

TEIXEIRA, F.; GUERRA, O. 50 anos da industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *In: Bahia Análises & Dados*. Salvador, v. 10, n. 1, p. 87-98, jun. 2000.

VIEIRA, E.; CAVALCANTE, R.; MACEDO, W. Economia Baiana: desempenho e perspectivas. *In: Desenhahia – Agência de Fomento do Estado da Bahia*. Artigo Técnico 01/00, jul. 2000.

/

I

I

I

I

I

I

I

I

1

1

1

■

●

●

:

:

·

:

·

·

·

·

·

·

·

·

·

·

·

·

▼

▼

▼

▼

▼

▼

▼

▼

▼

▼

▼

▼

▼

▼

▼

▼

▼

▼

▼

▼

▼

▼

▼

▼

▼

▼

▼

▼

▼

▼

CAPÍTULO 4

PROGRAMAS DE INCENTIVOS FISCAIS EM PERNAMBUCO

Juliana Bacelar de Araújo

A dinâmica econômica do Estado de Pernambuco até meados do século XX esteve fortemente associada ao setor primário exportador da cana-de-açúcar, mesmo com as sucessivas crises enfrentadas pelo setor desde meados do século XVII e a mudança de mercado, com a expansão do açúcar pernambucano no mercado interno no final do século XIX (GUIMARÃES NETO, 1997; CARVALHO, 2001). A cultura da cana-de-açúcar desenvolveu-se ao longo de toda a Zona da Mata pernambucana e a pecuária e cultura do algodão no interior do estado. Além disso, a experiência industrial era incipiente e restringia-se basicamente à área litorânea, sendo que a maioria das indústrias instaladas no estado era ligada ao segmento açucareiro – que se modernizou com a implementação das

usinas – e alimentício, mas destaca-se também a expansão da têxtil, com a implementação de diversas fábricas na Região Metropolitana do Recife (BARROS, 2013; OLIVEIRA, 2011).

Todavia, como ressalta ARAÚJO (2000), novas perspectivas são desenhadas para a região e o Estado a partir da proposta de industrialização do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e da criação de órgãos regionais de desenvolvimento, como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). A partir dos anos 1970, impulsionados pelos incentivos fiscais, em especial os da SUDENE, observa-se em Pernambuco um processo de modernização de parques produtivos pré-existentes e a implantação de novas indústrias, como a nova metalmeccânica, de bens intermediários e de alguns segmentos de bens de capital. Verifica-se também o avanço de atividades comerciais e de serviços que ocorreram promovidas pela expansão da indústria estadual (GUIMARÃES NETO; OLIVEIRA, 2018). Nesses dois casos, destaca-se o papel da Região Metropolitana do Recife (RMR), tanto na atração de novos empreendimentos industriais quanto na expansão das atividades comerciais e de serviços no Estado. Oliveira (2014) ressalta também a construção de uma infraestrutura de escoamento de mercadorias no entorno da capital, em especial do Porto de Suape (OLIVEIRA, 2014, p. 64).

Nesse momento, também é possível verificar a expansão da pecuária no meio rural pernambucano, o

início da implantação da agricultura irrigada no sertão (com destaque para o polo Petrolina/PE – Juazeiro/BA), ambos patrocinados pela SUDENE, e a reestruturação de usinas na Zona da Mata a partir de Programas de suportes fiscais e financeiros do Governo Federal, como o Programa Nacional do Alcool – PROALCOOL (OLIVEIRA, 2014).

A partir da década de 1980, a dinâmica regional ganha novos contornos e a crise fiscal e financeira do Estado e de suas empresas estatais redefine a direção e o movimento do investimento, ao mesmo tempo em que deteriora as funções públicas de administração e planejamento. Em termos estaduais, destaca-se a crise da cotonicultura (com a praga do bicudo no algodão), que desmantela de vez a indústria têxtil; o desmonte das políticas de desenvolvimento regional, que rompe o ciclo de atração de novas indústrias para a RMR; e o fim dos subsídios ao setor sucroalcooleiro, especialmente com a extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), que resultou na desativação de cerca de metade das usinas da RMR, e provocou impactos em outros setores encadeados da indústria sucroalcooleira, como o de metalmecânica e segmentos produtores de insumos e de bens de capital (GALVÃO, 2015). De acordo com Guimarães Neto e Oliveira (2018, p. 20), a economia estadual passa, a partir de então, por um “precoce processo de desindustrialização, em meio ao acirramento concorrencial promovido pelo movimento de integração regional e pela abertura comercial”.

As iniciativas de incentivos fiscais no Estado de Pernambuco ganham evidência a partir dos anos 1990, em um contexto de abertura econômica, privatizações (como a da siderurgia, que atinge negativamente a metalomecânica pernambucana com o fim do CIF uniforme) e inexistência de políticas nacionais de desenvolvimento regional, o que levou diversos entes federativos a promover iniciativas de políticas locais de desenvolvimento e de atração de investimentos. É nesse quadro mais geral de guerra fiscal, que o governo do Estado de Pernambuco cria o Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (PRODEPE), introduzido a partir da Lei 11.288, de 22 de dezembro de 1995, inicialmente como um Programa de incentivos financeiros, mas que é consolidado e reestruturado em 1999, mediante concessão de incentivos fiscais.

Nas últimas três décadas do século XX, segundo Galvão (2015, p. 133), é possível observar novos segmentos na economia pernambucana: o complexo hortifrutivinícola na região do submédio São Francisco; um importante polo de confecções em diversas cidades do Agreste; o polo gesseiro, na região do Araripe; e algumas importantes atividades na área de serviços, como as centrais de distribuição e de redistribuição de mercadorias para grande parte da região Nordeste, o complexo médico-hospitalar, o germe do polo de tecnologia da informação e comunicação (TIC), capitaneado pelo Porto Digital, a maioria na Região Metropolitana do

Recife, e diversas atividades do complexo turístico, especialmente nas praias do litoral sul do Estado.

O presente estudo inscreve seu objeto no contexto da guerra fiscal que predomina no período aqui analisado. O capítulo está estruturado em mais três seções, além desta introdução. Na primeira, descreve-se o PRODEPE. Na segunda, destacam-se outros Programas de incentivos fiscais implementados pelo governo estadual. Por fim, apresentam-se algumas transformações importantes que ocorrem na economia e na indústria de transformação pernambucana nos anos 2000 e mostram-se estudos com resultados sobre o papel dos incentivos fiscais na economia pernambucana, além de algumas conclusões.

O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE PERNAMBUCO - PRODEPE

O PRODEPE tem a finalidade de atrair e fomentar investimentos na atividade industrial e no comércio atacadista de Pernambuco, mediante a concessão de incentivos fiscais, instituído a partir da Lei Estadual nº 11.675, de 11 de outubro de 1999, e regulamentado por meio do Decreto Estadual nº 21.959, de 27 de dezembro de 1999, com algumas mudanças ao longo dos anos. Diferentemente do modelo cearense, que constitui um fundo de desenvolvimento que gerencia os incentivos fiscais, o modelo do PRODEPE compreende um

conjunto de incentivos fiscais direcionados para empresas dos setores industrial (em processo de implantação, revitalização ou ampliação) e do comércio atacadista (central de distribuição ou importador atacadista de mercadorias), através da concessão de crédito presumido de ICMS; e a instituição de um Fundo-PRODEPE (constituído através de taxa de administração do PRODEPE), com as principais finalidades de: i) aquisição de terrenos e execução de obras de infraestrutura e de instalações, objetivando a implantação, ampliação ou modernização de distritos industriais, no Estado de Pernambuco; e ii) realização de treinamento de mão-de-obra necessário ao início das atividades de novos empreendimentos.

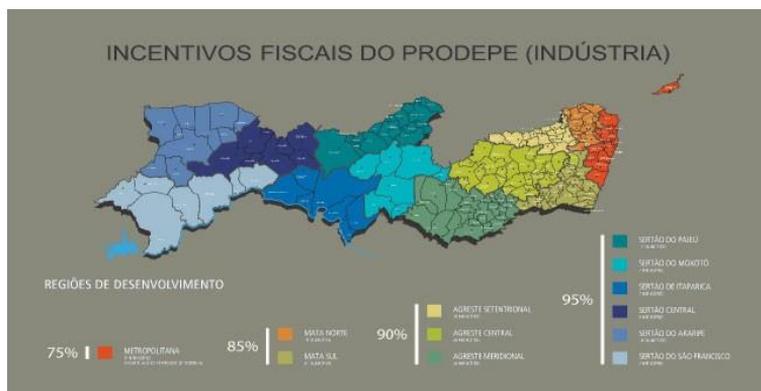
O Programa tem como objetivo atrair novos investimentos para o Estado, além de consolidar os já existentes, sendo necessária, segundo a Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco S/A – AD DIPER, a apresentação de projetos por linha de produtos pelos interessados, e posterior análise e aprovação pelo Conselho Estadual de Políticas Industrial, Comercial e de Serviços (CONDIC). As empresas beneficiárias devem ter sede ou filial em Pernambuco e estarem inscritas no Cadastro de Contribuintes do Estado de Pernambuco – CACEPE. Como destacado por Oliveira e Silveira Neto (2020, p. 3), os benefícios do PRODEPE “(...) se diferenciam quanto à natureza de atividade, especificação dos produtos, localização

geográfica do empreendimento e prioridade e relevância das atividades econômicas no desenvolvimento do Estado”.

De acordo com a Lei Estadual nº 11.675 de 12/10/1999, o incentivo fiscal é concedido através de concessão de créditos presumidos de ICMS. No **PRODEPE Indústria**, os incentivos fiscais variam de 47,5% a até 95% e são voltados para os agrupamentos industriais estruturados em cadeias produtivas formados por empresas localizadas em Pernambuco, cujas atividades também sejam realizadas no mencionado estado. Existe uma subdivisão das atividades industriais em três grupos (prioritário, relevante e especial) que define o tempo de duração do incentivo e um critério de localização geográfica do empreendimento (que pretende estimular a interiorização do desenvolvimento) e estabelece o percentual de incentivo a ser conseguido.

O agrupamento industrial *prioritário* é formado pelas seguintes cadeias produtivas: agroindústria, exceto a sucroalcooleira; metalmecânica e material de transporte; eletroeletrônica; farmoquímica comum e higiene pessoal; bebidas; minerais não-metálicos; têxtil; plásticos; móveis e defesa, de acordo com o Decreto Estadual nº 22.217/2000. O incentivo fiscal concedido varia de 75% a 95%, seguindo a distribuição espacial definida na Figura 1, por um prazo de fruição de até 12 anos, podendo ser prorrogado (AD DIPER, 2021).

FIGURA 4.1 – INCENTIVOS FISCAIS DO PRODEPE INDÚSTRIA, POR REGIÃO DE DESENVOLVIMENTO



Fonte: AD DIPER, 2021.

O agrupamento industrial *relevante* compreende a industrialização de produtos que não estão entre aqueles relacionados no Anexo Único do Decreto Estadual nº 22.217/2000. O incentivo fiscal concedido varia de 47,5%, para empreendimentos localizados na RMR, a até 75%, para os que estão fora da RMR, por um prazo de 8 anos, prorrogáveis (AD DIPER, 2021).

Já o agrupamento industrial *especial* é composto pela cadeia produtiva da indústria farmoquímica (biotecnologia) e de química fina do Polo Farmoquímico de Goiana, e pela indústria siderúrgica de produção de laminados de alumínio a quente e de vidros planos, temperados ou não. O incentivo fiscal concedido para esse agrupamento corresponderá a um crédito presumido de até 95% independentemente da região dentro do estado, onde se localiza o estabelecimento

industrial, exceto para o Polo Farmoquímico de Goiana, por um prazo de até 12 anos, prorrogáveis (AD DIPER, 2021).

Com o advento da publicação da Lei Estadual nº Complementar Federal nº 160/2017, todos os benefícios fiscais destinados à indústria nacional, entre os quais os concedidos pelo PRODEPE Indústria, passaram a ter sua utilização assegurada, mas limitada a 31 de dezembro de 2032. De acordo com Frota et al. (2014, p. 70), “além do incentivo sobre o ICMS, o Governo de Pernambuco concede o incentivo de compensação do frete, que se constitui um crédito presumido adicional no valor de 5% do valor total das saídas interestaduais para fora da região Nordeste, limitado ao valor do frete”. Por fim, segundo a Lei 11.675/1999, não serão concedidos benefícios do PRODEPE às seguintes atividades industriais: construção civil; indústrias extrativas; agroindústria sucroalcooleira; e indústria de acondicionamento de gás liquefeito de petróleo.

O estímulo à **Central de Distribuição**, dentro do PRODEPE, está relacionado à concessão de crédito presumido correspondente a 3% do valor das transferências entre estabelecimentos da mesma empresa localizada entre qualquer estado brasileiro e Pernambuco e do valor das saídas interestaduais, válido apenas para mercadorias não produzidas em Pernambuco (Decreto Estadual nº 27.987/2005). Nesse caso, o prazo de fruição era de até 15 anos, prorrogáveis, mas, com a publicação da Lei Complementar Federal nº 160/2017, todos os benefícios fiscais destinados à manutenção ou ao incremento das atividades comerciais tiveram sua

utilização assegurada, contudo limitada a 31 de dezembro de 2022 (AD DIPER, 2021).

Já o estímulo às atividades portuária e aeroportuária ocorre mediante a concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS, na modalidade de implantação ou de ampliação de empreendimento, abrangendo a importação de mercadorias do exterior para produtos que não afetem a concorrência de estabelecimentos industriais locais. O **PRODEPE Importação** concede diferimento do imposto devido no desembaraço aduaneiro (ICMS – Importação), para além de crédito presumido correspondente a até 47,5% do ICMS destacado nas notas fiscais de saídas interestaduais e, em relação as operações de saídas internas, no montante correspondente a 8% ou 10% apurados sobre o valor total da operação de importação definidos, respectivamente, em função da alíquota aplicável para a operação interna, se igual ou superior a 18%. Esse benefício não é aplicável a combustíveis e trigo e seus derivados. O prazo de fruição para essa modalidade era de até 7 anos, prorrogáveis. Com o advento da publicação da Lei Complementar Federal nº 160/2017, todos os benefícios fiscais destinados à manutenção ou ao incremento das atividades portuária e aeroportuária vinculadas ao comércio internacional passaram a ter sua fruição assegurada, mas limitada a 31 de dezembro de 2025 (AD DIPER, 2021).

Segundo Frota et al. (2014, p. 71), a redução tributária oferecida pelo PRODEPE ocorre, em geral, por meio de crédito presumido, “com abatimento de grande parte ao

final do período do incentivo fiscal; ou financiamento do imposto, também com abatimento da maior parte (até 95%) do valor a pagar no final do contrato; e em alguns casos com a dispensa total do pagamento do ICMS”. E, apesar de cada projeto definir a quantidade de empregos que serão gerados, Frota et al. (2014) destacam que “não é estabelecida nenhuma meta sobre a quantidade de empregos a serem gerados por cada benefício concedido, tampouco é feito estudo mais aprofundado sobre o poder de encadeamento de tais projetos” (FROTA ET AL., 2014, p. 71).

OUTROS PROGRAMAS DE INCENTIVOS FISCAIS DE PERNAMBUCO

A política de benefícios e incentivos fiscais de Pernambuco pertinentes ao ICMS é fundamentalmente baseada na atribuição de créditos presumidos do imposto (redutores de recolhimento do ICMS apurado), mas também existem concessões implementadas através de redução de alíquotas e base de cálculo, e, por fim, mediante desoneração por diferimento associadas à inversão de capital (aquisição de máquinas e equipamentos), isenção e financiamento¹. A partir de 2000 é possível notar um movimento de estímulos setoriais, evidenciados em programas de desenvolvimento para segmentos específicos, tais como: Programa de

1

Para mais detalhes, ver Decreto Estadual nº 46.957/2018.

Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco (PRODEAUTO); Programa de Desenvolvimento da Indústria Naval e de Mecânica Pesada Associada do Estado de Pernambuco, incluindo fabricação de plataformas de petróleo (PRODINPE); Programa de Apoio às Empresas de Base Tecnológica (PROBATEC); Crédito presumido e diferimento – camarão; Sistemática de tributação referente ao ICMS incidente nas operações com tecidos, artigos de armarinho e confecções; Programa de Desenvolvimento da Indústria de Calçados, Bolsas, Cintos e Bolas Esportivas do Estado de Pernambuco – Pró Calçados; e Programa de Desenvolvimento do Setor Vitivinícola – Pró Vinho.

Além do Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (PRODEPE) e dos programas para segmentos econômicos específicos, ressalta-se também: o Programa de Estímulo à Indústria do Estado de Pernambuco (PROIND), e o Programa de Estímulo à Atividade Portuária do Estado de Pernambuco (PEAP).

O Programa de Estímulo à Indústria do Estado de Pernambuco (PROIND) destina-se as indústrias novas ou já em funcionamento² e funciona através da concessão de créditos presumidos de ICMS, que variam de 75% a 95% (Decreto Estadual 44.766/2017) de acordo com a localização geográfica, com exceção para estabelecimento cuja atividade

2 Devendo ser obedecida, em qualquer hipótese, a exigência do montante mínimo anual de recolhimento do ICMS, de acordo com o Decreto Estadual nº 44.766/2017.

econômica principal seja integrante dos agrupamentos industriais: siderúrgico, de produção de laminados de alumínio a quente, e de fabricação de vidros planos, temperados ou não ou de empresa farmoquímica, localizada no Polo Farmoquímico e de Química Fina da Zona da Mata Norte do Estado, que recebem 95% independentemente de sua localização geográfica.

O PROIND é concedido à empresa como um todo e não a uma linha de produtos específica, com a necessidade de análise de projetos, como acontece no caso do PRODEPE e também apresenta menor número de condicionantes para a sua obtenção. Tem como público-alvo o agrupamento industrial prioritário formado pelas seguintes cadeias produtivas: agroindústria; metalmecânica e material de transporte; eletroeletrônica; farmoquímico comum e higiene pessoal; bebidas; minerais não-metálicos; têxtil; plásticos; móveis e defesa, sem distinção de produto. Mas não é aplicável para os segmentos econômicos de combustíveis, energia elétrica, açúcar, álcool, água mineral natural ou água adicionada de sais, cerâmica vermelha e brita. Pode haver migração do PRODEPE para o PRONID, mas ele não pode ser utilizado cumulativamente por contribuinte que esteja usufruindo outro incentivo ou benefício fiscal de crédito presumido, não se aplicando esta restrição ao crédito presumido previsto no Programa de Investimento em Infraestrutura – PROINFRA, segundo o Decreto Estadual nº 44.766/2017.

O Programa de Estímulo à Atividade Portuária do Estado de Pernambuco – PEAP, por sua vez, segue a linha do **PRODEPE Importação** e tem como objetivo estimular a ampliação do volume das operações de importação, mediante a concessão dos benefícios fiscais, através da redução de base de cálculo do ICMS incidente na importação de mercadorias (Lei Estadual nº 13.942/2009 e Decreto Estadual nº 34.560/2010). Segundo a AD DIPER (2021), podem habilitar-se ao PEAP empresas comerciais atacadistas com sede ou filial em Pernambuco inscritas no Cadastro de Contribuintes do Estado de Pernambuco (CACEPE) (AD DIPER, 2021).

Ressalta-se, ainda, que de acordo com a Lei 15.063/2013, o Estado de Pernambuco estabelece a obrigatoriedade de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação para os contribuintes de ICMS que são beneficiários de incentivo fiscal do PRODEPE, PRODINPE e PRODEAUTO, entre outros, e cria o **Fundo de Inovação do Estado de Pernambuco (INOVAR-PE)** (Lei Estadual nº 15.063/2013 e 16.381/2018). Nesse contexto, define-se que o estabelecimento beneficiário deve dirigir parcela do valor do incentivo fiscal utilizado no ano civil para investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação e, caso isso não ocorra, deve contribuir para o

Fundo INOVAR-PE³, que tem como objetivo prover novos instrumentos de fomento à inovação para o estado.

Destaca-se, enfim, que desde 2016, os benefícios passaram a sofrer uma mitigação decorrente da obrigatoriedade de depósitos, calculados sobre o valor dos incentivos fiscais utilizados destinado ao Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal (FEEF) (Lei Estadual nº 15.865/2016 e Decreto Estadual nº 43.346/2016).

RESULTADOS E CONCLUSÕES

De acordo com Lima e Lima (2010), no período 1996-2006, 1.221 empresas foram incentivadas pelo PRODEPE, gerando 89.995 empregos diretos em Pernambuco. Os subsetores que mais receberam investimentos foram: materiais plásticos (25,3%), produtos alimentares (12,2%), bebidas (10,1%), químicos (9,9%), têxteis (7,2%) e metalúrgicos (6,2%). A maioria dos projetos incentivados destinava-se à implantação de novas plantas industriais (39%), seguidos por projeto de ampliação de empreendimentos em atividade (14%), centrais de distribuição (11%), projetos de importação

3 Esse fundo é constituído também por recursos oriundos de: repasses de fundos nacionais e internacionais; recursos resultantes de convênios com instituição pública, privada e multilateral; auxílios, subvenções e outras contribuições de entidades públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras; amortização de financiamento, compreendendo principal e encargos; receita decorrente de aplicação financeira de seus recursos; e doação ou legado.

(11%), revitalização, substituição de produtos e aumento da competitividade de empreendimentos industriais (4%), modernização de estabelecimentos (3%), e outras finalidades (18%) (LIMA E LIMA, 2010).

No que se refere à distribuição espacial dos empreendimentos incentivados, “77% tinham sede na Região Metropolitana do Recife (RMR), 8% no Agreste, 7% na Zona da Mata e 8% no Sertão – sendo, neste último caso, 2% localizados na região do São Francisco”. Em relação à atividade econômica das empresas incentivadas, 75,7% eram empresas industriais, 13,4% importadoras atacadistas e 10,9% centrais de distribuição (LIMA E LIMA, 2010, p. 577). Ainda de acordo com Lima e Lima (2010), no caso Pernambucano, no período de 1996 a 2006, o comportamento do emprego formal em diversos segmentos da indústria, em especial naqueles que mais receberam incentivos fiscais (plásticos, alimentos, minerais não-metálicos, bebidas, químico e metalmeccânico), sinaliza uma relação positiva entre a concessão de incentivos e o crescimento do emprego industrial, com aumento no número de estabelecimentos industriais, inclusive fora da RMR, mesmo que de forma ainda limitada, considerando que 77% ainda se localizaram na RMR.

A partir da segunda metade dos anos 2000, Pernambuco destacou-se pela captação de um importante volume de investimentos produtivos e em infraestrutura econômica e social, que, segundo estimativas de diversas fontes, situaram-se em torno de R\$ 100 bilhões em investimentos

no Estado entre 2007 e 2016⁴, “dos quais, 67,3% correspondem a recursos destinados à implementação de empreendimentos industriais; 14,4% para empreendimentos imobiliários; 14% para obras de infraestrutura; e 3,3% para empreendimentos dos segmentos de serviços e comércio” (FIEPE, 2013, p. 57)⁵. Merece ser ressaltado o papel importante desempenhado pelo Complexo Industrial Portuário de Suape (CIPS), situado no município de Ipojuca, dentro da RMR, e com “vantagens locacionais reconhecidas, infraestrutura logística portuária e disponibilidade de área para instalação de empreendimentos industriais” (FIEPE, 2013, p. 58).

A decisão do governo federal em construir novas refinarias e retomar uma política voltada para a indústria naval, com recursos da Petrobras, e localizar parte desses investimentos no Nordeste, levou à construção e implementação da Refinaria Abreu e Lima (RNEST) em Pernambuco, o que foi elemento propulsor para que outros empreendimentos viessem para o Estado. Ressalta-se, ainda, o papel desempenhado pelo governo estadual, que consolidou uma política de incentivos fiscais e realizou – contando também com recursos federais – importantes investimentos

4 Para se ter uma dimensão da grandeza do bloco de investimentos, o PIB de Pernambuco em 2007 foi de R\$ 62,5 bilhões.

5 Contudo, merece ser ressaltado que parte dos investimentos previstos acabaram não se concretizando (ou se concretizaram em menor escala), como, por exemplo, a Refinaria e a Hemobrás (Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia), que não tiveram seus projetos iniciais concluídos na totalidade.

em infraestrutura, entre eles a modernização do porto de Suape (FIEPE, 2013).

Além da Refinaria, evidencia-se a instalação de Petroquímicas e Estaleiros em Suape; da fábrica da Jeep – Fiat Chrysler, de uma indústria de vidros e uma fábrica de hemoderivados no município de Goiana; de um conjunto de investimentos ligados à expansão do emprego, da renda e do consumo regional e local, como as fábricas de bebidas da Cervejaria Ambev, Cervejaria Itaipava (do Grupo Petrópolis) e Heineken em Itapissuma e Igarassu; e das fábricas da Kraft Foods Brasil e da Brasil Foods em Vitória de Santo Antão. Todos esses empreendimentos obtiveram incentivos fiscais do governo estadual.

Segundo os dados das Contas Regionais do IBGE, em termos estaduais, verifica-se uma tendência a aumento da participação da indústria de transformação no VAB total do estado a partir de 2007. Também é possível observar que o Estado de Pernambuco ampliou sua participação no PIB do Nordeste e do Brasil, e no Valor Adicionado Bruto (VAB) industrial, entre 2009 e 2014, revertendo uma tendência de desindustrialização que vinha desde os anos 1980, segundo Guimarães Neto e Oliveira (2018).

Em relação ao PRODEPE, Frota et al. (2014) ressalta que entre 2007 e 2010 foram mais 523 projetos aprovados, com estimativa de geração de 39.166 postos de trabalho. Segundo dados disponíveis no site da AD DIPER, entre 2011 e 2019,

foram mais de 770 novos projetos aprovados, com geração estimada de mais de 58 mil empregos⁶ (ADDIPER, 2021b e c).

Oliveira e Siqueira Neto (2020) realizaram um estudo que avalia os seus efeitos entre os anos 2000 e 2017, comparando inclusive se as empresas receberam apenas incentivos do PRODEPE ou também das políticas de financiamento do FNE, do FDNE e do BNDES, ou incentivos fiscais sobre o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) aprovados pela SUDENE. Os resultados obtidos pelos autores indicam que os estabelecimentos beneficiados apenas pelo PRODEPE contrataram em média 8,6% mais trabalhadores e apresentaram efeitos positivos sobre o emprego durante os primeiros cinco anos do benefício fiscal. Já o impacto sobre salário médio foi negativo (-10,3%) e não foi possível observar efeito sobre a massa salarial, houve aumento da massa salarial apenas no primeiro ano do incentivo. Contudo, “ao se considerar a influência dos outros instrumentos de apoio produtivo, os efeitos do PRODEPE sobre o emprego e a massa salarial forem maiores, 18,2% e 11,6%, nessa ordem, e mais duradouros, e o impacto negativo sobre o salário foi menor, -5,0%” (OLIVEIRA E SIQUEIRA NETO, 2020, p. 18).

Ainda de acordo com Oliveira e Siqueira Neto (2020), segundo as estimativas realizadas, os benefícios do PRODEPE parecem ter influenciado apenas as firmas do setor industrial

e foram significativos apenas para o conjunto de firmas localizadas na Região Metropolitana do Recife - RMR, mesmo considerando-se que os incentivos dados são maiores para os estabelecimentos que se localizam nos municípios do interior do Estado. Os autores também apontam que o efeito negativo sobre o salário médio “sugere que o PRODEPE parece não afetar o nível de produtividade das firmas, o que é consistente com a inexistência de efeito de longo prazo sobre o emprego. Esse conjunto de evidências aponta para a expansão do emprego a partir da contratação de trabalhadores menos produtivos e restrito à RMR” (OLIVEIRA E SIQUEIRA NETO, 2020, p. 18).

É possível concluir, portanto, com base nestes estudos, que o PRODEPE apresentou uma relação positiva entre a concessão de incentivos e o crescimento do emprego industrial no Estado. E, apesar do aumento das empresas beneficiadas fora da RMR, essas políticas têm apresentado baixa capacidade de promoção da interiorização do desenvolvimento no Estado. Por fim, ressalta-se a importância da realização de acompanhamento e avaliação dos impactos do conjunto de políticas de incentivos fiscais.

REFERÊNCIAS

AD DIPER (2021a). **Incentivos Fiscais**. Disponível em: <https://www.addiper.pe.gov.br/index.php/atuacao/incentivos-fiscais/>. Acesso em: 04 jul. 2021.

AD DIPER (2021b). **Revista Panorama Pernambuco** – diversas edições. Disponível em: <https://www.addiper.pe.gov.br/index.php/panorama-pernambuco/revistas/>. Acesso em: 04 jul. 2021.

AD DIPER (2021c). **Relatório de atividades 2019**. Disponível em: https://www.addiper.pe.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Relat%c3%b3rio-de-atividades-AD-Diper-ano-2019_compressed.pdf. Acesso em: 04 jul. 2021.

ARAÚJO, J. B.; OLIVEIRA, O. F. Transformações recentes na dinâmica econômica e do mercado de trabalho na Região Metropolitana do Recife e desafios na inflexão ultraliberal. *In*: RIBEIRO, M. G.; CLEMENTINO, M. L. M. (org.). Economia metropolitana e desenvolvimento regional: do experimento desenvolvimentista à inflexão ultraliberal. **Letra Capital**, v. 1, 1. ed., Rio de Janeiro, 2020. p. 95-125.

ARAÚJO, T. B. **Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2000.

BARROS, N. A. L. R. **Evidências empíricas sobre a relação entre formação do PIB e gastos públicos nos municípios pernambucanos no período de 1997 a 2009**. 2013. (Dissertação de mestrado) – Orogama de Pós-Graduação em Economia – PPGECON, Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru, Pernambuco, 2013.

BRAZIL. **Lei Complementar Federal nº 160, de 07 de agosto de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp160.htm. Acesso em: 28 jan. 2021.

CARVALHO, F. F. de. **Da esperança à crise – a experiência das políticas regionais no nordeste**. 2001. (Dissertação de Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2001.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (FIEPE). **Proposta de política industrial para o Estado de Pernambuco**. Recife: Fiepe/Sebrae, 2013.

FROTA, I. L. N.; LIMA, J. P. R.; MELO, A. S. S. de A. Os incentivos fiscais do Governo do Estado de Pernambuco para atração de empresas: um caso de sucesso? **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 45, n. 4, p. 67-82, out./dez., 2014.

GALVÃO, O. J. A. A economia de Pernambuco: da longa estagnação a um novo ciclo de crescimento sustentado. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 46, n. 3, p. 131-154, jul./set., 2015.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SEFAZ – SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Lei Estadual nº 11.675, de 11 de outubro de 1999**. Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2021.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SEFAZ – SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Lei Estadual nº 13.94. 16 de dezembro de 2009**. Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2021.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SEFAZ – SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Lei Estadual nº 15.063, 4 de setembro de 2013**. Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2021.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SEFAZ – SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Lei Estadual nº 15.865, 30 de junho 2016**. Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2021.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SEFAZ – SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Lei Estadual nº**

16.381, 11 de junho 2018. Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2021.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SEFAZ – SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Decreto Estadual nº 22.217, de 25 de abril de 2000.** Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2021.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SEFAZ – SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Decreto Estadual nº 27.987, 02 de junho de 2005.** Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2021.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SEFAZ – SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Decreto Estadual nº 34.560, 05 de fevereiro de 2010.** Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2021.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SEFAZ – SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Decreto Estadual nº 43.346, 29 de julho de 2016.** Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2021.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. SEFAZ – SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Decreto Estadual nº 44.766, 20 de julho de 2017.** Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2021.

GUIMARÃES NETO, L. Trajetória econômica de uma região periférica. *In: Revista Estudos Avançados*, São Paulo, n. 11 (29), 1997.

GUIMARÃES NETO, L. Trajetória econômica de uma região periférica. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, n. 11 (29), 1997.

GUIMARÃES NETO, L.; OLIVEIRA, F. L. P. A dinâmica da economia e transformações relevantes. *In: ARAÚJO, T. B; ARAÚJO, T. P. (org.).*

Socioeconomia Pernambucana: mudanças e desafios. Recife: Companhia Editora de Pernambuco – Cepe, 2018.

LIMA, A. C. da C.; LIMA, J. P. R. Programas de desenvolvimento local na região Nordeste do Brasil: uma avaliação preliminar da “guerra fiscal”. *In: Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 3 (40), p. 557-588, dez. 2010.

OLIVEIRA, F. L. P. de. Frações de capital em Pernambuco: do isolamento relativo ao limiar da integração produtiva. *In: Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 42, n. 4, pp. 713-734, out./dez. 2011.

OLIVEIRA, F. L. P. **Desenvolvimento capitalista e trajetórias empresariais em Pernambuco.** 2014. (Tese de Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2014.

OLIVEIRA, T. G. de; SILVEIRA NETO, R. M. Incentivos Fiscais Territoriais ao Desenvolvimento Local: uma Avaliação do Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco – Prodepe. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 48., 2020. **Anais [...]** ANPEC, 2020. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2020/submissao/files_I/i10-6e085ef14e572ae31584b89245cd922e.pdf. Acesso em: 28 jan. 2021.

CAPÍTULO 5

FUNDO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DA PARAÍBA (FAIN) E OS INCENTIVOS FISCAIS NA PARAÍBA

William Eufrásio Nunes Pereira
Caio Cezar Fernandes da Silva

A significativa redução do papel do Estado na economia brasileira, que se configurou por meio da redução/extinção dos instrumentos de planejamento regional nos diversos níveis da federação estimulou as unidades federativas a reações diversas, em especial, ensejou a elaboração de programas de desenvolvimento, que se configuram muito mais como concessão de incentivos fiscais, por parte dos governos estaduais. Estes programas estaduais exsurgem como forma de atração de empreendimentos econômicos para economia local e têm como principal desiderato a intervenção

nas deliberações das alocações do investimento privado, procurando atrair para o Estado, concessor dos incentivos, empreendimentos que não seriam realizados se o incentivo não fosse ofertado.

Todos os estados do Nordeste elaboraram programas de desenvolvimento que apresentam a concessão de incentivos fiscais como o principal fator de atração de novos empreendimentos econômicos. A Paraíba (PB) elaborou o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Industrial da Paraíba – FAIN. O FAIN foi criado pela Lei Nº 4.856/86, constituindo-se assim em um dos primeiros programas de incentivos fiscais do Nordeste. A lei de 1986 foi regulamentada pelo Decreto 17.252/94 tendo diversas alterações implantadas nos anos seguintes. Inicialmente, o FAIN era focado nos incentivos fiscais, mas foi ampliado para oferecer também incentivos locais, desde que os empreendimentos a serem instalados na Paraíba estejam condicionados aos interesses de desenvolvimento industrial do estado.

A meta do FAIN é estimular o crescimento econômico municipal e estadual, através do crédito presumido, do diferimento e/ou financiamento do ICMS devido, em setores já constituídos no Estado e em setores sem expressão significativa. Os incentivos na PB podem chegar a 75% do ICMS, caso os empreendimentos sejam considerados prioritários ou se localizem em determinadas regiões do Estado. A PB normalmente estipula em 10 anos o período de concessão dos incentivos, com um prazo de carência de 3

anos. Além do ICMS, o estado também beneficia as pessoas jurídicas com empreendimentos em operação na área de atuação da SUDENE, com o reinvestimento de 30% (trinta por cento) do Imposto devido.

Para obtenção dos incentivos as empresas precisam atender aos objetivos determinados pelo programa, a saber:

1. Absorção intensiva de mão-de-obra;
2. Aproveitamento da matéria-prima e insumos produzidos na região;
3. Localização em área de baixo índice de industrialização;
4. Atendimento da demanda local das empresas e consumidores;
5. Avanço nas técnicas e na tecnologia de processos e equipamentos industriais;
6. Estímulo as novas industriais até então inexistentes no estado;
7. Ampliação da margem de valor agregado;
8. Substituição de importações de outras regiões do país ou exterior; e,
9. Aumento da capacidade de geração de tributos estaduais.

A intenção do Conselho Deliberativo que gerencia o FAIN é ampliar a produtividade e escala de produção,

tanto das empresas que pretendem se expandir, como das novas empresas que aderirem ao programa estabelecendo novas atividades no estado. Além disso, buscam promover o encadeamento a montante e jusante das empresas aderentes e das que indiretamente se beneficiarem por meio da adesão ao programa por parte dos seus fornecedores e/ou clientes empresariais que viessem a se instalar no estado.

O FAIN se constitui em um programa que claramente instiga a interiorização da indústria, aumentando o benefício para empreendimentos que se localizarem fora da região mais desenvolvida da PB, no caso a região metropolitana de João Pessoa, capital do Estado. A PB também apoia a iniciativa privada que se propõe a investir na infraestrutura necessária ao funcionamento dos estabelecimentos, como a execução de obras em terrenos nos quais os empreendimentos serão implantados, podendo ocorrer a cessão de galpões e terrenos etc. Em outras palavras, concede incentivos locais aos empreendedores.

HIPÓTESES PARA O DESEMPENHO DA INDÚSTRIA PARAIBANA

A conjuntura da indústria de transformação no início do milênio foi positiva, visto que a Paraíba foi o estado do Nordeste que apresentou a maior dinâmica de crescimento do valor adicionado por suas firmas nesse setor de 2004 a 2010, crescendo a taxa média de 11,22%, período em que o

produto interno bruto do país crescia em média 4,03%, no Nordeste 4,15% e na Paraíba 4,62%. Portanto, a performance da indústria foi superior à observada na totalidade da economia do estado e em relação ao Nordeste e ao país, indicando a presença de elementos endógenos à economia que permitiram tal diferença.

Ainda com a chegada do período de desaceleração da atividade econômica do país, pós 2010, ainda era possível observar alguma sustentabilidade do padrão observado anteriormente visto que o estado foi um dos 4 estados cuja indústria continuou a crescer entre 2010 e 2014, mas dessa vez atrás de Maranhão e Piauí. E ainda perdurou em 2015, quando a economia nacional e todas as economias do Nordeste, inclusive a paraibana, adentravam em recessão. Enquanto as economias mais industrializadas do Nordeste, como Ceará e Bahia, se encontravam em ampla derrocada de suas indústrias, foi somente em 2016 que os efeitos da crise de fato contaminaram a indústria na Paraíba.

TABELA 5.1 – TAXA DE VARIAÇÃO ACUMULADA MÉDIA DO VALOR ADICIONADO BRUTO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO, CONTÍNUA ANO-A-ANO PÓS 2014 (%)

	2004-2010	2010-2014	2015	2016	2017	2018
Brasil	1,91	-0,40	-8,48	-4,77	2,31	1,39
Nordeste	2,96	0,32	-5,13	-2,86	0,71	1,57
Maranhão	1,35	11,58	-3,37	-7,39	2,79	9,20
Piauí	8,19	9,43	-0,57	-6,12	-0,99	0,80
Ceará	1,98	-1,41	-10,44	-5,51	2,81	-0,85
Rio Grande do Norte	0,73	-0,43	-5,01	-5,72	-7,00	-4,74
Paraíba	11,22	3,71	0,25	-4,51	-3,50	-3,45
Pernambuco	3,81	0,02	-1,09	4,39	7,86	5,30
Alagoas	4,12	-0,44	-9,55	-4,66	-2,37	2,27
Sergipe	5,30	-4,38	-2,44	-6,68	-5,50	-0,60
Bahia	1,54	-0,67	-6,66	-3,67	-1,94	0,18
Desvio padrão	3,31	5,00	3,66	3,30	4,38	4,04

Fonte: Elaboração própria com base em dados do SCR/IBGE (2004, 2010, 2014 a 2018).

As evidências disponíveis são insuficientes para apontar se de fato houve protagonismo da política de desenvolvimento industrial local na ampliação do valor produzido nas firmas da indústria local. É inegável que a política tenha proporcionado transformações internas na estrutura de custos das empresas, em decorrência da redução no montante de impostos, no entanto, é discutível que tenham sido suficientes para explicar a dinâmica diferenciada da Paraíba.

Uma das hipóteses é que o grande diferencial das taxas de crescimento possa ser explicado, contraditoriamente, pelo baixo estoque de capital produtivo no estado, fazendo com que mesmo mudanças marginais apareçam percentualmente significativas. O peso dessa observação perde certa relevância, ao considerarmos que a Paraíba dividiu com o Rio Grande do Norte uma posição mediana na hierarquia de espaços industrializados do Nordeste. No Rio Grande do Norte, apesar de condições semelhantes de estoques de capital, o momento positivo do ciclo da economia não induziu condições semelhantes de crescimento da agregação de valor industrial, conforme evidenciadas nas tabelas 5.5 e 5.6.

TABELA 5.2 – TAXA DE PARTICIPAÇÃO REGIONAL NO PRODUTO INTERNO BRUTO DO BRASIL (%)

REGIÕES E ESTADOS	2004	2010	2014	2015	2016	2017	2018
Nordeste	12,9	13,5	13,9	14,2	14,3	14,5	14,3
Maranhão	1,1	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4
Piauí	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Ceará	1,9	2,0	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
Rio Grande do Norte	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
Paraíba	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Pernambuco	2,3	2,5	2,7	2,6	2,7	2,8	2,7
Alagoas	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
Sergipe	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Bahia	4,0	4,0	3,9	4,1	4,1	4,1	4,1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SCR/IBGE (2004, 2010, 2014 a 2018).

A validade da existência de alguma característica endógena a esse crescimento persiste. O que nos leva a questionar qualitativamente as estruturas industriais que cresceram no estado, que poderiam ter se beneficiado comparativamente mais, dadas as características do modelo de crescimento brasileiro no período de crescimento. Economias cuja indústria é composta principalmente por produtos das chamadas indústrias tradicionais são mais propensas a possuir um comportamento assaz correlacionado ao ciclo econômico.

Visualizar a composição da indústria de transformação percebemos esse argumento. Ao comparar com a estrutura das firmas instaladas no Rio Grande do Norte, constata-se que o número de firmas não é superior em mais que 6% aos da Paraíba no período (2004-2014), e essas se encontram distribuídas setorialmente de forma semelhante, com protagonismo dos setores tradicionais da indústria, principalmente alimentos e têxtil.

Nada obstante, não é verdade que o porte das indústrias instaladas em ambos os estados seja parecido. O porte das empresas instaladas no parque industrial dos estados também importa para determinação dos resultados da agregação de valor. Empresas maiores e mais produtivas conseguem capturar parcelas maiores de mercado e acompanhar a escala do crescimento da demanda. Esse aspecto microeconômico, em particular, pode ter favorecido a capacidade de crescimento industrial da Paraíba no período de dinamicidade. Afinal,

o crescimento do número de estabelecimentos no período 2015/2005 foi de 96%, bem superior aos 36% do decênio anterior, enquanto o emprego formal no mesmo período cresceu 58.9% acompanhando o crescimento no número de estabelecimentos industriais, embora em menor proporção, mas ainda bem superior ao ocorrido no período anterior (35,6%) na variável emprego formal.

TABELA 5.3 – DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DAS FIRMAS NA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO

Subsetores	PARAÍBA			
	2004	2010	2014	2019
Metalúrgica	7,3	8,3	10,1	9,2
Mecânica	2,2	2,8	3,2	4,2
Elétrica	1,0	1,0	0,7	1,0
Transporte	0,9	1,0	1,0	1,1
Madeira	5,9	6,8	8,5	8,1
Papel e Gráfica	7,7	9,1	9,1	7,9
Borracha	4,0	5,6	5,6	5,2
Química	7,5	8,1	7,4	7,3
Têxtil	15,4	16,0	15,0	12,5
Calçados	4,6	4,7	4,0	2,4
Alimentos	38,6	32,4	31,0	36,3
Utilidade Pública	5,0	4,2	4,3	4,7
Desvio padrão	9,8	8,2	7,9	9,0

Fonte: Elaboração própria com base em dados da RAIS.

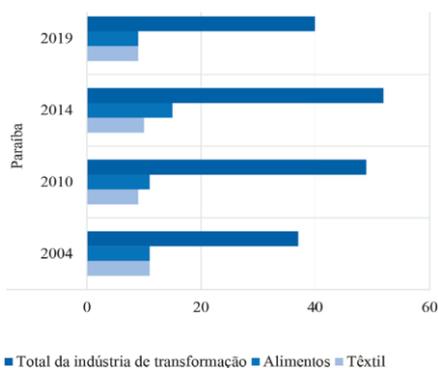
A Paraíba possui sua matriz produtiva concentrada em setores tradicionais, em especial na indústria de alimentos e têxtil, denotando por um lado, dificuldades de

inovação tecnológica, mas ao mesmo tempo, possibilitando o crescimento de emprego formal de baixa qualificação, mas passível de incremento positivo em períodos de crescimento econômico. Em contextos de crise econômica, a indústria tradicional atua como amortecedor do declínio do emprego, dado que seus produtos apresentam baixa elasticidades, principalmente a de alimentos.

Um aspecto importante, embora ainda incipiente, consiste no crescimento de setores como a metalurgia, a mecânica e a madeira. O crescimento desses setores mostra-se como incremento na diversificação industrial, mesmo que em setores tradicionais. O reforço na diversificação de atividades industriais engendra um tecido industrial mais rico, possibilitando uma maior abertura para às inovações e uma maior adaptabilidade às mudanças inerentes à economia brasileira. Essa diversificação industrial fomenta uma maior flexibilidade geral da indústria paraibana frente às oscilações dos mercados e às adversidades de um contexto econômico instável e altamente competitivo como o que se configura no século atual.

Uma perda considerável, principalmente devido aos empregos que gera, consiste na indústria calçadista que reduziu significativamente sua participação no período em estudo. Esta indústria é tradicional no estado e tende a gerar empregos em grande quantidade, embora que a salários normalmente baixos.

FIGURA 5.1 – NÚMERO DE EMPRESAS COM MAIS DE 250 FUNCIONÁRIOS PARAÍBA



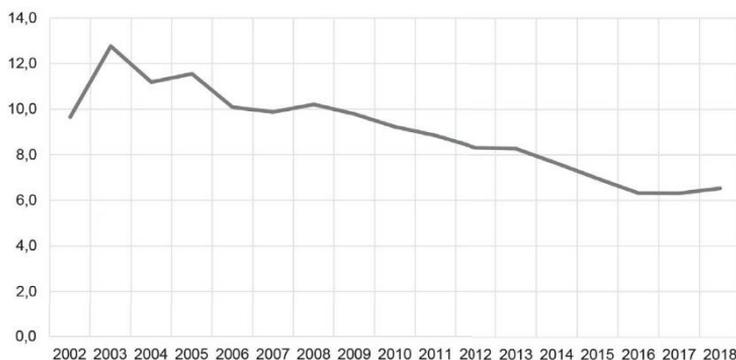
Fonte: Elaboração própria com base em dados da RAIS.

Os dados analisados em tela apontam que a Paraíba apresenta como principal diferencial a existência de empresas de grande porte para além dos setores tradicionais que predominam na matriz produtiva, tal constatação também pode explicar a demora em acompanhar o ciclo da economia do país, haja vista que as taxas de crescimento do valor agregado podem ter sido sustentadas por setores não tão sensíveis a variações de demanda.

Apesar do crescimento significativo entre 2004 e 2010, a indústria na Paraíba diminui sua importância relativa na composição do produto agregado ao longo do tempo, movimento que se acentua após 2013 e chega a seu ponto mais baixo em 2016. Ademais, é importante verificar que a crise econômica que se abateu sobre a economia do país em

2015 destruiu 12 das 52 indústrias de médio e grande porte da Paraíba, representando 23% do total.

FIGURA 5.2 – TAXA DE PARTICIPAÇÃO DO VALOR AGREGADO BRUTO DA INDÚSTRIA NO PIB DA PARAÍBA (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SCR/IBGE (2002 a 2018).

Não é trivial concluir qual foi o protagonismo que o FAIN obteve na construção dessa trajetória observada, mas é possível inferir que ocorreu uma interação complexa de efeitos. De um lado, os incentivos fiscais dando suporte às indústrias a partir de sua estrutura de custos, enquanto o ambiente microeconômico era favorecido por sua composição de escala e concorrência em um ambiente de expansão econômica, posteriormente revertida.

ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DO EMPREGO INDUSTRIAL

Lima e Lima (2010), baseando-se em dados relativos ao FAIN fornecidos pela Companhia de Desenvolvimento da Paraíba (Cinep), identificaram que 422 empresas foram incentivadas pelo programa entre 1995 e 2005. Segundo os autores, esses incentivos criaram mais de 51,5 mil vínculos formais diretos. Os setores incentivados que mais receberam investimentos no período foram: têxteis (31,9%), produtos minerais não-metálicos (27,4%), produtos alimentícios (9,4%) e calçados/artefatos de couro (5,6%).

Os dados agregados apresentados por Lima e Lima (2010), advogando um crescimento de mais de 51 mil vínculos formais, destoam dos apresentados pelo Relatório Anual de informações sociais que aponta um crescimento de pouco mais de 20 mil vínculos formais na indústria. Número inferior aos mais de 51 mil vínculos apontados pelo FAIN. Para alcançar o volume apontado pelo programa seria necessário incluir setores não industriais, como o comércio e o serviço público, pois, sem eles, ainda não se alcançaria o volume de mais de 50 mil vínculos criados. Nesse sentido, há uma discrepância entre o que afirma Lima e Lima (2010) e os dados apresentados pela RAIS. Essa discrepância pode se dar pelo fato do relatório do FAIN utilizado por Lima e Lima (2010) divergir dos dados da RAIS. Estudos mais aprofundados se tornam necessários para identificar a divergência entre

os dados RAIS e do relatório do FAIN trabalhados pelos citados autores.

TABELA 5.4 – CRESCIMENTO DOS VÍNCULOS FORMAIS NA PARAÍBA ENTRE 1995 E 2019

IBGE SETOR - VÍNCULOS	1995	2005	2015	2019
1 - Extrativa mineral	795	1407	1374	1263
2 - Indústria de transformação	39548	55229	77914	68445
3 - Serviços industriais de utilidade pública	5443	8576	7750	7319
4 - Construção Civil	11532	12533	36506	26793
Total Indústria	57318	77745	123544	103820

Fonte: Elaboração própria com base em dados da RAIS.

Na década seguinte (2005/2015), o emprego industrial continuou crescendo, reflexo de um contexto socioeconômico favorável e de políticas de estímulo ao emprego desenvolvidas pelos governos federal, estadual e municipal. Na Paraíba o crescimento do número de vínculos formais na industrial foi maior do que o anterior, mais de 45 mil vínculos. Esse crescimento foi alcançado por dois setores dos quatro que integram o setor industrial. Sem sobra de dúvida os estímulos criados pelo FAIN contribuíram para o crescimento desses vínculos, mas não se constituíram nos únicos. As políticas macroeconômicas desenvolvidas no período também contribuíram como o crescimento industrial. Afinal, esse crescimento ocorreu sistematicamente na maioria das unidades federativas brasileiras.

A indústria da transformação e a da construção civil apresentaram incremento positivo, enquanto a indústria extrativa mineral e a de serviços industriais de utilidade pública apresentaram incremento negativo, que reduziu, mas não anulou o crescimento industrial, em razão do elevado crescimento dos dois primeiros setores mencionados. Parte desse crescimento pode ser associado aos incentivos criados pelo FAIN, dado que esse programa focava majoritariamente a indústria da transformação no estado. Essa década se caracterizou por uma dinâmica favorável em todo o país, somente sendo revertido, como se constata no quadro 01, nos anos seguintes, pois todos os quatro setores que integram a indústria apresentaram redução no número de empregos formais no estado.

Independentes dos incentivos prioritários para o interior do estado, as microrregiões que mais receberam incentivos foram João Pessoa (39%) e Campina Grande (37%), ou seja, espaços historicamente mais desenvolvidos e concentradores de atividades econômicas, em especial as industriais.

TABELA 5.5 – CRESCIMENTO DECENAL DOS VÍNCULOS FORMAIS DA PARÁIBA ENTRE 1995 E 2019

IBGE SETOR - VÍNCULOS	2005/1995	2015/2005	2019/2015
1 - Extrativa mineral	77,0	-2,3	-8,1
2 - Indústria de transformação	39,7	41,1	-12,2
3 - Serviços industriais de utilidade pública	57,6	-9,6	-5,6
4 - Construção Civil	8,7	191,3	-26,6
Total Indústria	35,6	58,9	-16,0

Fonte: Elaboração própria com base em dados da RAIS.

A Tabela 5.6 mostra a desaceleração na criação de vínculos formais dos segmentos extrativo mineral e serviços industriais de utilidade pública, enquanto os dois outros segmentos somente reduzem a criação de vínculos a partir de 2015. O período 2015-2019 é significativamente recessivo para a indústria paraibana pois implica uma queda de 16% no emprego industrial total, tendo a construção civil apresentado a maior perda no período, mais de 26% dos vínculos criados até 2015.

TABELA 5.6 – CRESCIMENTO DO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS NA PARAÍBA ENTRE 1995 E 2019

SETOR - IBGE - ESTABELECIMENTOS	1995	2005	2015	2019
1 - Extrativa Mineral	49	89	116	103
2 - Indústria de Transformação	1.664	2360	3823	3547
3 - Serviços Industriais de Utilidade Pública	147	113	153	161
4 - Construção Civil	1.032	1428	3729	3073
Total	2.892	3.990	7.821	6.884

Fonte: Elaboração própria com base em dados da RAIS.

A redução do emprego formal até 2015 mostrou-se como um ajuste ao processo de transformação do mercado. Após 2015, a redução do emprego formal revela-se como resultado do quadro recessivo, que concretamente reflete o fechamento de estabelecimentos industriais. Os dados contidos nas tabelas 5.5 e 5.7 comprovam que até 2015 a criação de novos estabelecimentos favoreceu a criação do emprego, mas após esse ano, os empregos foram destruídos em grande parte

devido ao fechamento de estabelecimentos industriais. No período 2015/2019, à exceção dos serviços industriais de utilidade pública, todos os demais apresentaram redução no número de estabelecimentos, o que implica o fechamento de fábricas, elevando o volume de desemprego e a destruição de vínculos formais de emprego.

TABELA 5.7 – CRESCIMENTO DECENAL DO NÚMERO DE ESTABELECEMENTOS NA PARAÍBA ENTRE 1995 E 2019

ESTABELECEMENTOS SEGUNDO O SETOR - IBGE	2005/1995	2015/2005	2019/2015
1 - Extrativa Mineral	81,6	30,3	-11,2
2 - Indústria de Transformação	41,8	62,0	-7,2
3 - Serviços Industriais de Utilidade Pública	-23,1	35,4	5,2
4 - Construção Civil	38,4	161,1	-17,6
Total	38,0	96,0	-12,0

Fonte: Elaboração própria com base em dados da RAIS.

Gonçalves, Almeida e Barbosa (2018, p. 14), em trabalho apresentado no encontro da ANPEC Nordeste, advogam que oscilações “do ciclo econômico ou choques de política, de caráter interno ou externo, potencialmente afetam a performance das empresas e, conseqüentemente, a sua demanda por trabalho”, levando a crer que, de fato, o ciclo recessivo exurgido em 2015 se constituiu em um dos principais fatores para a abrupta redução dos números de estabelecimentos e vínculos formais no estado. No referido trabalho, os autores mostraram um impacto positivo do FAIN sobre o mercado de trabalho da indústria do estado.

Segundo os autores citados, os incentivos fiscais concedidos pelo FAIN tendem a provocar crescimento de mais de 41% sobre o volume de empregos e de mais de 44% sobre a massa salarial nas empresas aderentes ao programa. Esses aspectos positivos sobre o emprego e a massa salarial também já tinham sido apontados por Lima e Lima (2010) anteriormente, que enfatizaram que os benefícios fiscais atraem empresas, mas a um elevado custo fiscal. Além do custo, os incentivos fiscais não são capazes, *per si*, de transformar a dinâmica econômica local, dado que existem outros fatores determinantes da atratividade.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os incentivos criados pelos programas fiscais dos estados têm mostrado um fator impulsionado do emprego formal. Na Paraíba não foi diferente. Criou-se emprego formal e informal. O que destoa entre as diversas análises realizadas se constitui no número absoluto de vínculos formais criados. Na Paraíba os setores incentivados que mais receberam investimentos se constituíram nos setores têxteis, produtos minerais não-metálicos, produtos alimentícios e calçados/artefatos de couro. Indústrias dinâmicas são normalmente difíceis de atrair para regiões cuja dinâmica econômica ainda não é significativamente relevante, mas as tradicionais não são dispensáveis, afinal geram grande volume de vínculos, mesmo com salários médios baixos, mas possibilitam o

crescimento da massa salarial total, o que pode incrementar a demanda agregada favorecendo o crescimento da economia estadual.

No início do século XXI, as potencialidades do estado e os estímulos dos programas de incentivos fiscais foram acrescidos por um ambiente econômico mais favorável devido as políticas macroeconômicas implantadas no pós-2004. Tal fato impulsionou de forma mais célere os vínculos formais, tanto na Paraíba, quanto nos demais estados da federação.

Um fator negativo que não foi alterado pelos programas de incentivos fiscais, no caso o FAIN, refere-se ao processo de concentração das atividades econômicas dentro do território paraibano. Afinal, independentes dos incentivos prioritários para o interior do estado, as microrregiões que mais receberam incentivos foram João Pessoa e Campina Grande, ou seja, espaços historicamente mais desenvolvidos e concentradores de atividades econômicas, em particular as atividades industriais.

O ciclo recessivo que ocorre a partir de 2015 promove a redução das perspectivas econômicas implicando em redução nas intenções de investimentos no estado e no número de estabelecimentos e vínculos formais, independentemente da manutenção dos incentivos fiscais e parafiscais.

REFERÊNCIAS

GONÇALVES, F. de O., ALMEIDA, A. T. C. de, BARBOSA, G. dos S. Efetividade dos incentivos fiscais à indústria sobre o volume de empregos e a massa salarial: um estudo do fundo de apoio ao desenvolvimento industrial da Paraíba. *In: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA*, 23., Fortaleza, 2018. Disponível em: ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia. Acesso em: 22 mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sistema de Contas Regionais do Brasil. **Contas regionais: Brasil 2002 a 2018**. Contas Nacionais n. 77. ISSN 1415-9813. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contasnacionais/9054-contasregionais-do-brasil.html>. Acesso em: 10 mar. 2021

LIMA, A. C. da C., LIMA, J. P. R. Programas de desenvolvimento local na região Nordeste do Brasil: uma avaliação preliminar da “guerra fiscal”. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 3 (40), p. 557-588, dez. 2010.

CAPÍTULO 6

RIO GRANDE DO NORTE: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DO PROADI AO PROEDI

Ellitamara Alves de Oliveira Melo
Caio Cezar Fernandes da Silva

O PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DO RIO GRANDE DO NORTE – PROADI

O Programa de Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI) foi criado por instrumento da Lei nº 5.397 de 11 de outubro de 1985. Seu objetivo básico enunciado é “apoiar e incrementar o desenvolvimento industrial do estado” (RIO GRANDE DO NORTE, 1997, Art. 1). A política se baseou na concessão de financiamentos a partir de isenções no Imposto

sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a partir de créditos consignados ao Orçamento Geral do Estado. Foi substituída pela Lei 10.640 de 26 de dezembro de 2019. O programa, ao longo de sua existência, sofreu diversas alterações (como as dispostas pela nova Lei regimental do programa, Lei nº 7.075, de 17 de novembro de 1997, e nas alterações dispostas na Lei nº 9.995 de 13 de novembro de 2015).

QUADRO 6.1 – RESUMO DE ALTERAÇÕES DAS DISPOSIÇÕES LEGAIS DO PROADI

LEI	LISTA DE ALGUMAS MUDANÇAS	Nº DE ALTERAÇÕES
9.995/2015	Adiciona parágrafos 1º ao 4º no Art. 2º, equiparando as cooperativas industriais a empresas industriais para efeitos da lei, possibilitando a microempreendedores industriais e agroindustriais a receber benefícios. Além disso faculta ao governador a escolha de setores relevantes para enquadramento especial à concessão de benefícios. Altera o parágrafo 1º do Art. 3º, flexibiliza a prorrogação do prazo do incentivo por períodos consecutivos e reduz em 5% as obrigações de ampliação da capacidade de produção. Adiciona o parágrafo 6º ao Art. 3º, permitindo a prorrogação dos benefícios do programa até 2040. Altera o inciso II do Art. 5º reduzindo a obrigação de ampliar a capacidade produtiva de 50%, mediante a primeira adesão ao programa, para 20%.	23
8.698/2005	Altera o parágrafo 1º do Art. 3º, desobriga a empresa a ter utilizado o crédito de incentivo para requerer nova prorrogação. Adiciona o parágrafo 4º ao Art. 3º; o dispositivo foi vetado. Adiciona o parágrafo 5º ao Art. 3º, instituindo um quadro demonstrativo das operações do programa.	3
Continua		

QUADRO 6.1 – RESUMO DE ALTERAÇÕES DAS
DISPOSIÇÕES LEGAIS DO PROADI

LEI	LISTA DE ALGUMAS MUDANÇAS	Nº DE ALTERAÇÕES
Continuação		
8.610/2004	<p>Altera o parágrafo 1º do Art. 3º, aumenta o prazo de prorrogação da isenção de ICMS de 5, para mais 10 anos.</p> <p>Revoga o inciso IX do Art. 4º-A.</p> <p>Altera o parágrafo 4º do Art. 5º, equiparando empresas industriais a cooperativas industriais para efeitos da lei.</p> <p>Altera o parágrafo 2º do Art. 7º, substituiu “instituição financeira” por “banco oficial” de livre escolha do governo do Estado.</p> <p>Altera o Art. 10º, automatizando o processo de exclusão do programa no caso de inadimplência.</p> <p>Adiciona o parágrafo 3º ao Art. 10º, dispondo a competência de a secretaria de tributação notificar a empresa inadimplente e a obrigação tributária, e a secretaria de desenvolvimento notificar descumprimento do contrato com o programa.</p>	6
8.148/2002	<p>Altera os Art. 2º, 7º, 10º e 11º, substituindo o “banco” que asseguraria a isenção do ICMS por “instituição financeira” oficial.</p>	4
7.911/2001	<p>Altera o parágrafo 2º e 3º do Art. 3º, relativizando a contagem do início do prazo de isenção de ICMS, de acordo com critérios do governador perante o requerimento da empresa, sob justificativa da complexidade e magnitude do empreendimento.</p> <p>Adiciona o inciso IV no Art. 5º e altera o inciso I do Art. 6º, possibilitando que cerâmicas possam dispor dos benefícios.</p>	3
7.810/2000	<p>Adiciona Art. 4º-A, possibilitando a concessão de benefícios fiscais às empresas de petróleo e gás natural.</p> <p>Altera o Art. 13º, adicionando o rescalva concessões de benefícios fiscais mais de uma vez a mesma empresa.</p>	2
7.075/1997	<p>Muda a lei regimental do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio Grande do Norte (PROADI).</p>	Substituiu 5.397/1985

Fonte: Elaborado a partir do texto da lei 7.075/1997.

A estrutura institucional pela qual decorre o funcionamento da concessão de benefícios envolvia a Secretaria de Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia (SINTEC) e a Secretaria de Tributação (SET). Essas eram responsáveis pelo processo de adesão que era condicionado à concessão do chefe do executivo do estado; o financiamento era gerido pela Agência de Fomento do RN (AGN). A Secretaria de Planejamento e Finanças (SEPLAN) agia junto a AGN com os procedimentos operacionais após a aprovação do pleito.

Os incisos do Art. 5º da lei 7.075 prevê que os seguintes empreendimentos industriais poderiam ser beneficiados pelos incentivos:

I. Empresas novas e novas filiais de empresas já incentivadas, estas últimas acrescentadas ao texto original;

II. Empresas já existentes que se comprometam a ampliar sua capacidade produtiva em 20%, na redação original de 1997, esse percentual era de 50%;

III. Empresas existentes que estejam paralisadas a pelo menos 6 meses, ou operando nos últimos dois anos com capacidade ociosa de no mínimo 25%, quando, no texto original, esses valores correspondiam a 1 ano de paralisação, e a 50% de capacidade ociosa em 5 anos (RIO GRANDE DO NORTE, 1997).

Em paralelo à ampliação do número de empresas e segmentos produtivos passíveis de serem beneficiados no cerne da política, foram também flexibilizados os critérios de exclusão prévia de setores que inicialmente não faziam parte do grupo de empresas-pacientes, presentes em vários momentos do texto. Consta no artigo segundo, parágrafo terceiro:

Segmentos industriais relevantes, previamente especificados em Decreto Governamental, bem como suas respectivas cadeias produtivas, poderão se habilitar a condições especiais de enquadramento no PROADI, igualmente definidas no Regulamento, hipótese em que a concessão do financiamento ficará condicionada à decisão do Governador, após deliberação do Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado (CDE) (RIOGRANDE DO NORTE, 1997).

O programa funcionava a partir de desembolsos mensais de **créditos de ICMS da parcela que pertencia ao governo do Estado**, ou seja, até 75% da base total para empresas localizadas no interior e 60%¹ para as localizadas na Região Metropolitana, sendo os 25% dos municípios não financiáveis². Esses equivalentes a renúncias fiscais na medida em que as empresas auferiam de descontos que poderiam chegar a 99% das obrigações de reembolso (que

1 Art. 6, incisos 1 e 2.

2 Art. 12, parágrafo único.

não poderiam ultrapassar 10% do faturamento da empresa)³, ou seja, o que de fato pagavam do imposto.

As renúncias ocorriam proporcionalmente à nove critérios associados a um sistema de pontos, cada ponto adquirido pelo empreendimento equivalendo a uma redução de 4,95% da parcela a ser ressarcida do financiamento de ICMS, podendo acumular no máximo 20 pontos. Os critérios descritos no Art. 10§ 1º da Lei podem ser classificados (pelos autores) por características: 1) locacionais, 2) montante de investimento, 3) força de trabalho absorvida, 4) endogenia e encadeamento, 5) pioneirismo. As especificações encontram-se resumidas no quadro abaixo.

3

Art. 6, parágrafo único.

QUADRO 6.2 – CARACTERÍSTICAS DOS CRITÉRIOS DE RENÚNCIAS FISCAIS DO PROADI

CARACTERÍSTICAS	CRITÉRIOS	PONTOS
Locacional	Indústria que se localize no interior do Estado	16
	Indústria que se localize em áreas industriais criadas por Lei	14
	Indústria localizada na Região Metropolitana	12
Investimento	Até 1 milhão	1
	De 1 a 5 milhões	2
	De 5 a 20 milhões	3
	Acima de 20 milhões	4
Força de trabalho absorvida	Até 100 empregados	1
	De 100 a 500 empregados	2
	Mais de 500 empregados	3
Endogenia e encadeamento	Utiliza pelo menos 30% do custo total em matéria-prima produzida no Estado	1
	Utiliza empresas construtoras do Estado em obras civis	1
	Contrata facção de sua produção com empresa instalada em Município do interior do Estado	De 20% a 35% - 1
		De 36% a 50% - 2
Pioneirismo	Produto ainda não tenha similar no Estado até o início de sua fabricação	1

Fonte: Elaborado a partir do texto da lei 7.075/1997.

O prazo de financiamento do PROADI era de dez anos, com prazos de carência para realizar o amortecimento da parcela não financiada (de no mínimo 1%), podendo

ser prorrogados por igual prazo sucessivamente a partir do quinto ano de cada período aquisitivo. A prorrogação é condicionada a uma ampliação de pelo menos 20% da capacidade de produção. Essa redação foi dada pelas modificações de 2015, redação original de 1997 previa uma ampliação de 25%. A concessão da prorrogação também foi modificada ficando exclusivamente em função da decisão do chefe do executivo, após deliberação do Conselho de Desenvolvimento do RN, quando originalmente o conselho possuía autonomia para conceder a prorrogação.

O PROGRAMA DE ESTÍMULO AO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (PROEDI)

O Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Industrial (PROEDI) foi instituído pela Lei 10.640 de 26 de dezembro de 2019, vide Quadro 6.3 abaixo. Esse programa objetiva fomentar o desenvolvimento da atividade industrial no Rio Grande do Norte por meio da concessão de crédito Presumido referente ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações – ICMS. (RIO GRANDE DO NORTE, 2019).

QUADRO 6.3 – RESUMO DAS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO DO PROEDI

LEGISLAÇÃO	DESCRIÇÃO	Nº DE ALTERAÇÕES
Lei 10.640/2019	Cria o Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Industrial – PROEDI. Revoga a Lei 7.075/1997 (PROADI).	-
Decreto 29.420/2019	Regulamenta a Lei 10.640/2019 e dá providências.	-
Decreto 29.991/2020	Altera o Artigo 2º, parágrafo 1º ao acrescentar o inciso XIV e XIV colocando a indústria têxtil como segmento industrial relevante ao estado tendo assim mínimo percentual de 90% independentemente da localização. Altera o Artigo 11º quanto aos tipos de recolhimento antecipado.	2
Portaria 10/2020	Institui procedimentos. Cria o Comitê Interno do PROEDI – CIPRO. Estabelece modelos de Projeto de Viabilidade Econômica e outros.	-

Fonte: Elaboração própria.

A contrapartida se estabelece no artigo 4º de sua lei, ao estipular o percentual de 0,5% do valor do benefício utilizado, a cada período de apuração, para o Fundo Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FUNDET, gerido pela Fundação de Apoio à Pesquisa do RN - FAPERN e 2,5% do valor dos benefícios utilizados, a cada período de apuração, para o Fundo de Desenvolvimento Comercial e Industrial do RN – FDCI, gerido pela Agência de Fomento do RN - AGN. (RIO GRANDE DO NORTE, 2019).

Os benefícios do programa só podem ser concedidos a “Estabelecimentos Industriais” localizados no Rio Grande do Norte, considerados novos ou existentes e que atendam

as condições estabelecidas na legislação do PROEDI (sua lei, seus decretos e suas portarias).

O artigo 3º da Lei 4.502 de 1964 e artigo 8º do Decreto 7.212 de 2010 conceituam Estabelecimentos Industriais como sendo todo aquele que industrializar produtos sujeitos ao Imposto de Produtos Industriais - IPI. Entende-se por produto industrializado, em suma, conforme artigo 4º do Decreto 7.212 de 10, todo aquele oriundo de operação que modifique a natureza, o funcionamento, o acabamento, a apresentação ou a finalidade do produto ou o aperfeiçoar para consumo.

Portanto, o PROEDI passa a ser concedido a empresas que industrializarem produtos, sendo elas existentes ou novas, microempresas, pequenas empresas, empresas de pequeno porte ou grandes empresas residentes no RN. Podendo atingir um percentual máximo de benefício, repassados em crédito presumido do ICMS, de até 95%. E um percentual mínimo de 75%. (RIO GRANDE DO NORTE, 2019).

A lei 10.640 de 2019, determina, ainda, os critérios para a concessão do benefício, que deveram considerar aspectos como:

- a localização das empresas;
- a classificação em segmentos industriais;
- a geração de empregos;
- o faturamento mensal da empresa;
- a aquisição de matéria-prima dentro do estado;

- os investimentos em conservação, recuperação, preservação e educação ambiental;
- ações de qualificação de mão de obra local.

Esses critérios são regulamentados por meio dos Decretos 29.420/2019 e 29.991/2020.

QUADRO 6.4 – CRITÉRIOS E PERCENTUAIS DE CONCESSÃO AO PROEDI

MÍNIMO	MÁXIMO	REGIÃO
75%	80%	Empresas localizadas nos municípios de Natal, Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante e Extremoz.
80%	85%	Empresas localizadas no município de Mossoró
85%	90%	Empresas localizadas em outros municípios.
90%	95%	Para empresas consideradas relevantes ao estado (que são listadas no § 1º do inciso IV, artigo 2º) ou, empresas capazes de gerar 8.000 empregos diretos.

Fonte: Elaboração própria a partir do texto do Decreto 29.420/2019 e 29.991/2020.

O percentual máximo pode ser atingido por meio de acréscimos regulamentados pelo parágrafo 2º, do artigo 2º do Decreto 26.420/2019, podendo ser acrescentado 0,5% para cada 250 empregos diretos gerados; ou para cada R\$ 5.000.000,00 de faturamento mensal; ou para cada 15% de matéria-prima adquirida no RN, podendo ser acrescentado ao percentual mínimo, também, 3% na proporção de 0,5 de unidade fiscal investida em pesquisa e desenvolvimento

do setor econômico; ou ações de conservação, preservação, recuperação e educação ambiental; ou ainda, em ações de qualificação de mão de obra local.

O PROEDI considera empresas ou segmentos relevantes ao estado aqueles que não tenham similares no território nacional; a de fabricação de veículos automotores, aeronaves, farmoquímicos, equipamentos de geração solar e eólica, equipamentos de informática, máquinas e equipamentos, materiais de uso hospitalares; indústria têxtil, de confecções e de calçados; a metalurgia.

Considera-se ainda como relevantes ao estado do RN, empresas que utilizarem matéria prima reciclável em seus produtos nas proporções abaixo:

QUADRO 6.5 – CRITÉRIOS E PERCENTUAIS
PARA USO DE MATERIAL RECICLADO

PERCENTUAL	MATERIAL RECICLÁVEL
54%	Plásticos e metais ferrosos e não ferrosos
89%	Para papel
92%	Para papelão
80%	Proveniente de resíduos sólidos da construção civil.

Fonte: Elaboração própria a partir do texto do Decreto 29.420/2019.

O Decreto 29.420/2019 prevê ainda empresas que não podem ser beneficiadas com o PROEDI e motivos para a suspensão do benefício, as que acumularem incentivos fiscais; as tenham cometido crime contra a ordem tributária

estadual; por empresas: da construção civil; do fumo; extração e beneficiamento de sal marinho; extração de substâncias minerais sem beneficiamento, ou mesmo que seus produtos sejam combustíveis e/ou álcool; energia elétrica; cerâmica vermelha; brita e similares; ou outros previstos no Decreto.

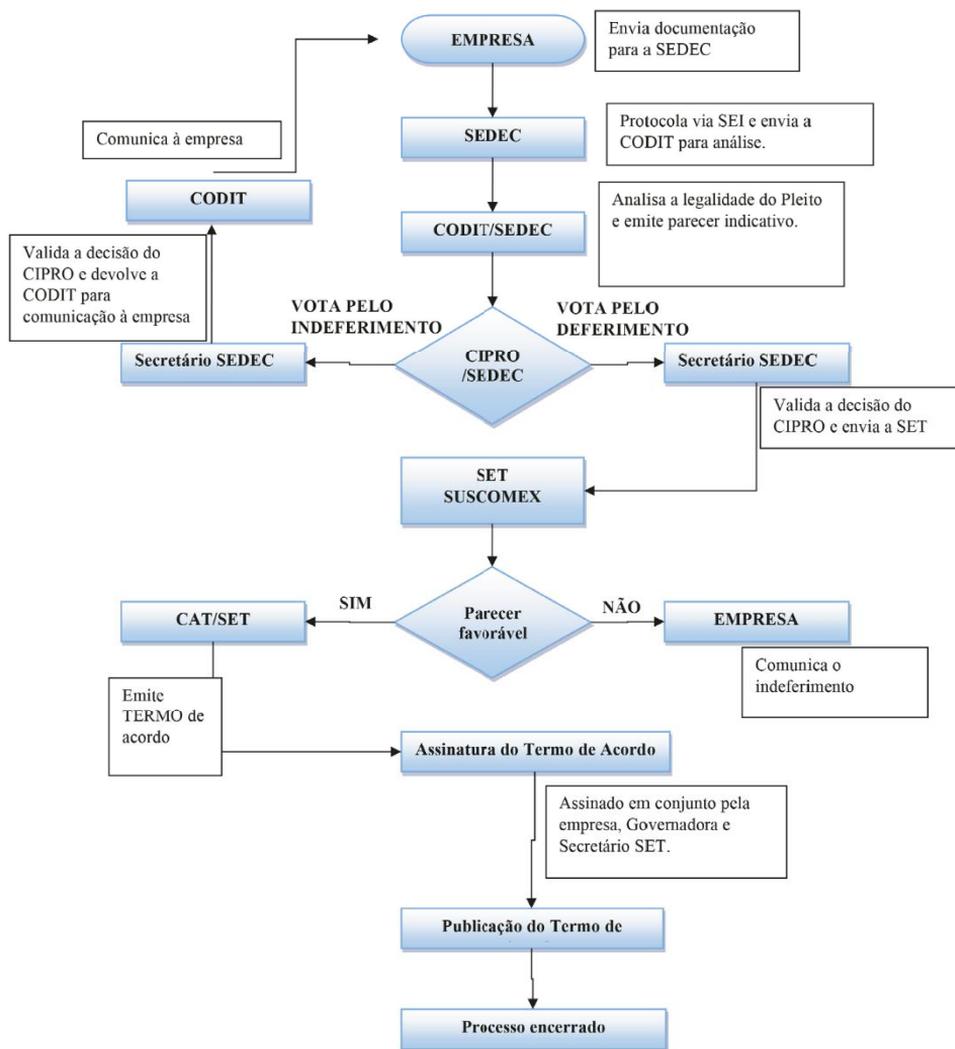
A suspensão da concessão ao PROEDI ocorrerá caso as empresas pratiquem crimes contra a ordem tributária; apresentem redução injustificada no recolhimento dos impostos; apresentem débitos inscritos na Dívida Ativa do Estado; ou mesmo possuam envolvimento em atos lesivos ao erário estadual; ou descumprir o regulamento do ICMS.

A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico do Rio Grande do Norte (SEDEC), criou a Portaria nº 10/2020 onde se instituiu o Comitê Interno do PROEDI – CIPRO, tendo por membros o Coordenador da CODIT/SEDEC, o Coordenador da Assessoria Técnica/SEDEC, o coordenador da Assessoria Jurídica/SEDEC e o Chefe de Gabinete/SEDEC, sendo presidido pelo Secretário Adjunto da SEDEC.

Esse comitê tem por finalidade votar os pleitos das empresas ao PROEDI, prevalecendo a decisão por maioria simples e sendo subsidiados por pareceres técnicos dos analistas da Coordenadoria de Desenvolvimento Industrial (CODIT).

Porém, o artigo 6º da portaria 10/2020, estabelece que o pleito só correrá os demais trâmites, conforme Fluxograma 6.1 abaixo, com a concordância do Secretário SEDEC ao decidido pelo CIPRO.

FIGURA 6.1 – FLUXOGRAMA DA ROTINA DE ACESSO AO PROEDI



Fonte: Elaboração própria, com base na Portaria nº 10 da SEDEC/RN de 2020.

A mesma portaria estipula visitas regulares para análise e acompanhamento do cumprimento as condições e exigências nos Decretos.

DIFERENÇAS PROADI/PROEDI

As transformações que decorreram na legislação do programa demonstram que, apesar das mudanças significativas, o intuito e a estratégia do programa permanecem. Em primeiro lugar, as mudanças na forma de seleção e acompanhamento institucional das empresas por parte do Estado parecem ter melhorado qualitativamente, tendo em vista que os projetos empresariais são analisados pelos técnicos e o poder de decisão foi descentralizado do escrutínio do chefe do executivo, dificultando aparelhamento político dos benefícios fiscais.

Outra mudança significativa consiste no formato de concessão dos benefícios. No PROADI, o financiamento dos projetos industriais, com base em créditos do ICMS devido, consistia na prática em remuneração financeira efetiva. No PROEDI, o abatimento consiste em isenções de imposto sobre contrapartidas explicitamente reguladas em texto de

lei, conforme orientação de normas⁴ jurídicas não incorrendo em transação financeira entre Estado e empresa.

O montante de concessão dos benefícios também foi passível de alterações. Enquanto no PROADI o percentual de financiamento se dava sobre a base que cabia ao governo do Estado, no PROEDI o percentual se dá sobre a base total do ICMS a pagar, inclusos os 25% que pertencem legalmente aos municípios. Esse ponto em específico foi alvo de disputas jurídicas no novo programa, visto que declara isenções de imposto a uma parcela que caberia aos municípios, gerando potenciais perdas de receitas.

Na antiga legislação, a base de cálculo de financiamento de 75% valia para empresas instaladas fora da região metropolitana de fronteira do município de Natal. Para as instaladas em Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Macaíba e Extremoz esse percentual era de 60%. Portanto, as empresas poderiam receber financiamentos dos benefícios de até 99% sobre a referida base (60%, ou 75% do total), a serem alcançados em função do sistema de pontos descrito anteriormente.

4 Considerando a previsão encartada no art. 3º § 8º da Lei Complementar Federal nº 160, de 7 de agosto de 2017, combinado com a cláusula décima terceira do Convênio ICMS 190, de 15 de dezembro de 2017, editado pelo Conselho Nacional de Políticas Fazendária (CONFAZ), que autoriza e regulamenta as unidades Federais a aderir às isenções, aos incentivos e aos benefícios fiscais ou financeiros-fiscais.

A criação do PROEDI, portanto, amplia a margem de isenção de imposto, partindo de 75% a 95% da base total, não somente a que cabe ao governo do Estado, mas também para os Municípios. O limite máximo de isenção no PROADI passa a ser o limite mínimo no PROEDI, aumentando sobremaneira os estímulos fiscais às empresas aptas a participar do programa. Também é necessário chamar atenção para extinção de prazos de concessão dos benefícios.

A ampliação das margens de isenção é acompanhada do aumento dos critérios que a determinam, adicionando elementos de investimento em pesquisa e desenvolvimento e preocupação com questões ambientais. Também há a imposição de contrapartidas de acesso aos benefícios que antes não se faziam presentes na legislação do PROADI.

QUADRO 6.6 – RESUMO DAS TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS DO PROADI AO PROEDI

ITEM	PROADI	PROEDI
Participantes	Empresas novas e as novas filiais de empresas já incentivadas; empresas já existentes que se comprometam a aumentar sua capacidade; empresas existentes que estejam paralisadas	Qualquer estabelecimento industrial, que não os segmentos excluídos nos termos do Decreto, que possua representante legal no estado do RN e que obedeça aos critérios do programa.
Forma de concessão	Financiamento com desembolsos mensais da parte do crédito de ICMS que pertenciam ao Estado (75% da arrecadação).	Isenção fiscal no ICMS total a pagar das empresas.
Percentuais de benefícios	Máximo de 60% para empresas da região metropolitana e máximo de 75% para empresas do interior.	Mínimo de 75% e máximo de 95%, julgados por critérios estabelecidos no Decreto.
Fatores que influenciam no percentual do benefício	Localização, montante de investimento, quantidade de postos de trabalho criados e capacidade de endogenizar a produção	Localização; faturamento; número de empregados e qualificação de mão de obra local; investimento em P&D; preservação, conservação e educação ambiental; segmentos considerados relevantes ao estado.
Contrapartida do programa	Não há.	O beneficiário com o PROEDI deve contribuir com 0,5% do valor incentivado com o Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNDET) e 2,5% do valor incentivado com o Fundo de Desenvolvimento Comercial e Industrial do RN (FDCI), calculados e repassados a cada período contábil. Esses fundos são administrados pela FAPERN e AGN, respectivamente.
Prazo de concessão	10 anos. Podendo ser prorrogados por decisão do Chefe do Executivo após deliberação do CDE do RN.	Enquanto durar o programa, porém, condicionado a processos de fiscalização da manutenção dos critérios.

Fonte: Elaboração própria.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei nº 4.502, de 30 de novembro de 1964. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 nov. 1964.
- BRASIL. Decreto nº 7.212, de 15 de junho de 2010. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 16 jun. 2010.
- RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 10.640, de 26 de dezembro de 2019. Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Industrial (PROEDI). **Diário oficial do estado do Rio Grande do Norte**, Natal, RN, 28 dez. 2019.
- RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 10.641, de 26 de dezembro de 2019. Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Industrial (PROEDI). **Diário oficial do estado do Rio Grande do Norte**, Natal, RN, 28 dez. 2019.
- RIO GRANDE DO NORTE. Decreto nº 29.991, de 21 de setembro de 2020. Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Industrial (PROEDI). **Lex: Alteração em Decreto Estadual**, Natal, RN, 21 set. 2020.
- RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico. **Portaria Nº 10, de 28 de fevereiro de 2020**. Institui os procedimentos complementares a serem adotados pelos requerentes e pela Secretaria. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**. Natal, 29 de fev. 2020.
- RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 5.397, de 11 de outubro de 1985. Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Industrial (PROADI). **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte**, Natal, RN, 12 dez. 1985.
- RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 7.075, de 17 de novembro de 1997. Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Industrial (PROADI).

Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 18 nov. 1997.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 9.995, de 13 de novembro de 2015.

Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Industrial (PROADI).

Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 13 nov. 2015.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 8.698, de 27 de setembro de 2005.

Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Industrial (PROADI).

Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 28 set. 2005.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 8.610, de 30 de dezembro de 2004.

Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Industrial (PROADI).

Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 31 dez. 2004.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 8.148, de 22 de julho de 2002.

Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Industrial (PROADI).

Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 23 jul. 2002.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 7.911, de 8 de janeiro de 2001.

Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Industrial (PROADI).

Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 9 jan. 2001.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 7.810, de 16 de março de 2000.

Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Industrial (PROADI).

Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 17 mar. 2000.

CAPÍTULO 7

AVALIAÇÃO DA EVOLUÇÃO DO PROADI/ PROEDI (2015-2020)

Odair Lopes Garcia

Políticas públicas de incentivo às atividades produtivas têm um alcance socioeconômico amplo e complexo devido aos diferentes reflexos que têm sobre a sociedade. Do ponto de vista da economia local, a busca por novos empreendimentos ou pela preservação dos existentes, face a concorrência com estados que adotam programas semelhantes, constitui um mecanismo de defesa das atividades industriais do Estado.

As principais críticas a esse tipo de Programa dizem respeito às ineficiências na alocação de recursos e aos custos associados a essas políticas. Em relação à primeira, não se dispõe das informações necessárias para o seu exame no caso do PROEDI e, além disso, não está contemplada no escopo atual deste trabalho. Com relação aos custos, as informações

disponíveis permitem uma análise parcial dos resultados verificados nos últimos anos.

OBJETIVO DO RELATÓRIO

O objetivo específico deste item do relatório é analisar a evolução e o desempenho do Programa, tendo em vista seus critérios de elegibilidade, os quais incluem a criação de empregos, a distribuição geográfica das empresas e o fluxo das transações comerciais com o estado no período de 2015 a 2020. Os custos da execução do Programa serão examinados relacionando as despesas realizadas com o financiamento e o crédito presumido, o recolhimento de ICMS realizado pelas empresas beneficiadas e sua relação com o número de empregos existentes em dezembro de 2020.

FONTE DE DADOS E METODOLOGIA

A escolha do período de análise – 2015 a 2020 – se deve ao fato de que em 2015, como se viu no item anterior, ocorreu a última grande mudança nas disposições legais do PROADI. O PROEDI manteve algumas características da versão anterior, sendo a principal distinção a forma de concessão do benefício.

As principais fontes de dados utilizadas na análise foram:

- Coordenadoria de Desenvolvimento Industrial (Codit) da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico (SEDEC/RN): origem das informações sobre número de empresas, localização dos empreendimentos, empregos gerados, área de atividade, percentual e data da concessão do benefício;
- Subcoordenadoria de Fiscalizações Estratégicas, Substituição Tributária e Comércio Exterior (SUSCOMEX) da Secretaria de Estado da Tributação (SET/RN): informações do valor, origem e destino dos fluxos de comércio agregados das empresas beneficiadas, segundo as atividades, valor do ICMS recolhido das empresas participantes do Programa;
- Controladoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte (Control/RN): informações sobre os valores executados dos benefícios concedidos pelo Programa no período analisado;
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), informações sobre o PIB e o Valor Adicionado do Brasil e do Rio Grande do Norte constantes no Sistema de Contas Regionais (SCR) de 2020 (ano base 2018); Produção Industrial Anual (PIA) por empresa e atividade, de 2020 (ano base 2018);
- Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) da Secretaria da Fazenda do Ministério da Economia: informações constantes no Boletim de Arrecadação do

Estados, sobre a receita anual de ICMS total e setorial do Rio Grande do Norte no período;

- Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) da Secretaria do Trabalho do Ministério da Economia, para informações sobre nível de emprego e outras informações.

O método utilizado para a avaliação do Programa é descritivo, por meio de tabelas e gráficos. Essa abordagem atende às necessidades da análise e constitui uma base para a elaboração de relatórios de acompanhamento e avaliação dos resultados do Programa.

A descontinuidade da série de dados limitou as análises intertemporais de alguns atributos, impedindo comparações mais amplas. Foram prejudicadas principalmente as análises comparativas relativas à geração de empregos, a distribuição espacial das empresas beneficiadas e as possíveis mudanças na estrutura industrial induzidas pelo PROADI/PROEDI. Em termos mais amplos, a interrupção da série de dados impede a análise do comportamento do setor industrial local frente às mudanças estruturais ocorridas no país nos últimos anos e sua reação em relação à conjuntura econômica. A transição entre o PROADI e o PROEDI também afetou as avaliações em relação aos benefícios e custos do Programa. Nos casos

específicos serão apontadas as implicações da inexistência das informações e as limitações na análise realizada¹.

EMPRESAS E EMPREGO

A atração de novos investimentos industriais e a geração de empregos constituem o objetivo explícito do PROEDI. Como resumido acima, os critérios de concessão também incorporam atributos que podem alterar o a taxa de desconto do crédito presumido.

EMPRESAS E EMPREGOS GERADOS

Em dezembro de 2020, havia 165 empresas beneficiadas pelo PROEDI, gerando 26.899 empregos diretos. Segundo os dados disponíveis, as empresas estão classificadas de acordo com sua origem (isto é, se pertenciam ao PROADI e migraram para o PROEDI) e pelo período de existência da mesma (existentes ou novas). O cruzamento dos dados permite avaliar a evolução do número de empresas e de empregos criados, em cada uma das situações possíveis:

- a. Empresas existentes beneficiadas pelo PROADI;

1 A descontinuidade nos fluxos de informações também prejudica a utilização de instrumentos analíticos baseados em séries estatísticas. Essas técnicas poderão ser utilizadas com a recuperação das informações faltantes ou com a continuidade da implementação do PROEDI.

- b. Empresas novas que entraram no PROADI;
- c. Empresas existentes que migraram para o PROEDI;
- d. Empresas novas que entraram diretamente no PROEDI.²

Os resultados apresentados na Tabela 7.1 revelam que 158 das empresas participantes eram já existentes (95,6% do total) e geravam 24.383 postos de trabalho (90,6% do total). Sete empresas novas entraram no Programa, sendo uma ainda no PROADI e seis já no PROEDI. Essas empresas somavam 2.516 empregos diretos, sendo que 1.739 na empresa registrada na versão anterior do Programa³.

TABELA 7.1– NÚMERO DE EMPRESAS NOVAS E EMPREGO GERADO - DEZEMBRO 2020

ORIGEM	PROADI		PROEDI		TOTAL	
	EMPRESAS	EMPREGOS	EMPRESAS	EMPREGOS	EMPRESAS	EMPREGOS
EXISTENTE	111	21.507	47	2.876	158	24.383
NOVA	1	1.739	6	777	7	2.516
Total	112	23.246	53	3.653	165	26.899

Fonte: Codit/SEDEC. Elaboração própria.

A empresa nova introduzida pelo PROADI, integra a indústria de confecções, enquanto as relativas ao PROEDI

2 Conforme artigo 3º § 1º do Decreto 29.420/2019, são consideradas empresas novas as que têm até 24 meses de existência. Essa forma de classificação impede que se conheça os projetos novos de empresas atraídas pelo Programa. Entretanto, deve-se considerar que o PROEDI foi aprovado em dezembro de 2019.

3 Não há registro do emprego gerado em nove das empresas beneficiadas.

pertencem à Indústria de Fabricação de Alimentos, de Produtos de Borracha e de Material Plástico, Mineração, Fabricação de Produtos de Minerais não Metálicos, Fabricação de Móveis e Fabricação de Máquinas e Equipamentos. O peso relativo de cada uma delas no total de 777 empregos gerados era de 39,8%, 28,7%, 17,4%, 10,9% e 3,2%, respectivamente.

A empresa nova do PROADI está localizada na Região Metropolitana de Natal, assim como 58,0% dos empregos gerados pelas novas empresas do PROEDI. Neste último caso, 38,7% do total dos empregos gerados ocorreram nos municípios de São Paulo do Potengi e 3,2% em Mossoró.

A passagem do PROADI para o PROEDI não causou alterações significativas do ponto de vista do número de empresas, uma vez que grande parte migrou para o novo formato⁴. Da mesma forma, as empresas entrantes pertencem a indústrias tradicionais e com participação significativa na estrutura industrial potiguar.

DISTRIBUIÇÃO DOS EMPREGOS DIRETOS POR GÊNERO DE INDÚSTRIA

A composição dos empregos existentes em dezembro de 2020, segundo os gêneros de indústria, revela que 8 categorias

4 Segundo comunicado da SEDEC/RN todas as 103 empresas participantes do PROADI tiveram seu cadastro atualizado até 26/08/2019. www.m.gov.br/Conteudo.asp? Consultado em 03/03/2021.

representavam 89,6% do total do pessoal ocupado no setor, com participação importante na estrutura industrial do Estado.

De acordo com os dados da Tabela 7.2, a indústria de Fabricação de Alimentos, com 27,4% do total, encabeça a lista devido aos empregos gerados pelas empresas novas incluídas no PROEDI. Em segundo lugar, com número de empregos pouco menor, está a Indústria de Confecções (incluída como uma das indústrias “chave” relevantes ao estado). Somente essas duas atividades concentram 54,2% do total de empregos diretos. A Indústria Têxtil vem em seguida, porém empregando menos trabalhadores que a metade dos registrados nas duas categorias anteriores. As demais atividades, que somam quase 90,0% do total de postos de trabalho, têm entre 1.000 e 1.600 empregados.

TABELA 7.2 – EMPREGOS GERADOS POR GÊNERO
DE INDÚSTRIA - DEZEMBRO 2020

ATIVIDADE	NO DE EMPREGOS	PART. %	% ACUMULADA
FABR. DE PROD. ALIMENTÍCIOS	7.365	27,4	27,4
CONFECÇÃO DE ART. DO VESTUÁRIO E ACESSÓRIOS	7.203	26,8	54,2
FABR. DE PROD. TÊXTEIS	3.407	12,7	66,8
FABR. DE BEBIDAS	1.635	6,1	72,9
FABR. DE COQUE, PROD. DERIV. DO PETR. E BIOCUMB.	1.246	4,6	77,5
FABR. DE PROD. DE MINERAIS NÃO METÁLICOS	1.114	4,1	81,7
FABR. DE PROD. DE BORRACHA E DE MAT. PLÁSTICO	1.074	4,0	85,7
FABR. DE PROD. QUÍMICOS	1.049	3,9	89,6
EXTRAÇÃO E BENEF. DE MIN. NÃO METÁLICOS	803	3,0	92,6
PESCA E AQUICULTURA	584	2,2	94,7
FABR. DE PROD. DIVERSOS	509	1,9	96,6
FABR. DE CELULOSE, PAPEL E PROD. DE PAPEL	354	1,3	97,9
FABR. DE MÓVEIS	227	0,8	98,8
EXTRAÇÃO E BENEF. DE MINERAIS METÁLICOS	157	0,6	99,4
FABR. DE MAQ. APARELHOS E MAT. ELÉTRICOS	65	0,2	99,6
FABR. DE PROD. DE METAL, EXCETO MAQ. E EQUIP.	40	0,1	99,8
FABR. DE MAQ. E EQUIPAMENTOS	25	0,1	99,8
FABR. DE VEÍC. AUTOM. REBOQUES E CARROCERIAS	25	0,1	99,9
FABR. DE PROD. DE MADEIRA	17	0,1	100,0
Total	26.899	100,0	

Fonte: Codit/SEDEC. Elaboração própria

Algumas atividades industriais, como a Têxtil e a de Confecções, foram impactadas ao longo dos últimos anos pela relocação da produção de grandes empresas e com o encerramento da produção de algumas unidades em função de decisões empresariais, inclusive motivadas pela crise sanitária que se abateu sobre a sociedade brasileira no último ano⁵.

A agregação dos dados de estoque de emprego registrado pela RAIS em 2019 e dos saldos de 2020, segundo a CAGED, permite avaliar a importância dos empregos diretos formais mantidos e gerados pelo PROEDI, expostos na Tabela 7.3. O saldo de postos de trabalho formais na indústria registrou redução de 287 trabalhadores, com perdas significativas na indústria de confecções, pesca e aquicultura e de produtos diversos⁶.

5 Neste último caso, por exemplo, temos o encerramento da produção da Cia Hering, que operava uma unidade em Parnamirim desde 2009. Com isso, além dos empregos diretos, cerca de 500 empregos foram perdidos com o rompimento dos contratos com aproximadamente de 20 empresas contratadas no interior do Estado como façções. A Alpargatas Calçados e Têxtil encerrou sua última unidade produtiva localizada no município de Nova Cruz em 2017 e, em 2019, as atividades da Meggashop localizada no shopping Via Direta.

6 Nas indústrias de Fabricação de Celulose, Papel e Produtos de Papel e na Indústria Química há inconsistência nos dados, com estoque menor que o emprego gerado pelas empresas participantes do Programa.

TABELA 7.3 – PARTICIPAÇÃO DOS EMPREGOS GERADOS PELO PROEDI NO EMPREGO INDUSTRIAL - DEZEMBRO 2020

ATIVIDADE	PROGRAMA			RAIS 2019 ESTOQUE	CAGED SALDO 2020	ESTOQUE 2020	PART. PROGR. %
	NO DE EMPREGOS	PART. %	ACUMULADO				
Fabr. de Prod. Alimentícios	7.365	27,4	27,4	12348	131	12479	59,0
Confeção de Art. do Vest. e Acess.	7.203	26,8	54,2	12520	-1681	10839	66,5
Fabr. de Prod. Têxteis	3.407	12,7	66,8	3626	133	3759	90,6
Fabr. de Bebidas	1.635	6,1	72,9	1575	99	1674	97,7
Fabr. de Coque, Prod. Der. do Petr. E Biocombustíveis	1.246	4,6	77,5	2.869	-14	2855	43,6
Fabr. de Prod. de Min. N Metál.	1.114	4,1	81,7	3763	654	4417	25,2
Fabr. de Prod. de Bor. e Mat. Plást.	1.074	4,0	85,7	1278	184	1462	73,5
Fabr. De Prod. Químicos	1.049	3,9	89,6	938	75	1013	103,6
Extr. e Benef. de Min. N Metal.	803	3,0	92,6	4890	49	4939	16,3
Pesca e Aquicultura	584	2,2	94,7	3152	-218	2934	19,9
Fabr. de Prod. Diversos	509	1,9	96,6	722	-94	628	81,1
Fabr. de Cel, Papel e Prod. de Papel	354	1,3	97,9	266	18	284	124,6
Fabr. de Móveis	227	0,8	98,8	771	130	901	25,2
Extração e Benef. de Min. Metal.	157	0,6	99,4	436	-15	421	37,3
Fabr. de Maq. Apar. e Mat. Elétr.	65	0,2	99,6	225	12	237	27,4
Fabr. de Prod. de Metal, Exceto Maq. e Equip.	40	0,1	99,8	630	133	763	5,2
Fabr. de Maq. e Equipamentos	25	0,1	99,8	256	52	308	8,1
Fabr. de Veic. Autom., Reboq. e Carr.	25	0,1	99,9	220	22	242	10,3
Fabr. de Prod. de Madeira	17	0,1	100	284	43	327	5,2
Total	26.899	100		50.769	-287	50.482	53,3

Fonte: Codit/SEDEC, RAIS e Caged. Elaboração própria

Os empregos existentes nas empresas participantes do PROEDI superam 90% do total nas indústrias de Produtos Têxteis e de Fabricação de Bebidas. Na fabricação de Produtos Diversos excede 80%; na Fabricação de Produtos de Borracha está acima de 70%; na indústria de Confeccções é maior que 65,0% e na Fabricação de Bebidas atinge 59%.

Nas indústrias em que a participação é menor que 50% do total, temos 43,6% na fabricação de coque, produtos derivados de petróleo e de biocombustíveis; 25,2% na fabricação de produtos de minerais não metálico e 19,9% na de pesca e aquicultura.

PESSOAL OCUPADO SEGUNDO EXTRATO DE EMPRESAS E PERCENTUAL DE CRÉDITO PRESUMIDO

Um dos critérios que definem a taxa de desconto do crédito de ICMS presumido é a geração de empregos⁷. Os dados da Tabela 7.4 mostram que 57 empresas (34,5% do total) obtiveram o mínimo de desconto em seus pleitos. Esse extrato é responsável por 12% do total de empregos diretos gerados, resultando em um tamanho médio de 57 trabalhadores por unidade. A faixa de 75,5% a 80,0% concentra outras 40

7 Esse critério está estabelecido entre aqueles que definem as indústrias relevantes, com a concessão de 90,0% a 95,0% de crédito para as empresas que mantenham mais de 8.000 empregos diretos, além de conceder 0,5% de acréscimo ao incentivo básico a cada 250 empregos diretos criados.

empresas (24,2% do total), que respondem por 32,3% dos empregos, com tamanho médio de 217 trabalhadores.

TABELA 7.4 – NÚMERO DE EMPRESAS SEGUNDO TAXA DO BENEFÍCIO E EMPREGOS GERADOS - DEZEMBRO 2020

% DE BENEFÍCIOS	NO DE EMPRESAS	TOTAL DE EMPREGOS	% TOTAL EMPREGOS	TAMANHO MÉDIO
75,0	57	3.235	12,0	57
75,5 A 80,0	40	8.693	32,3	217
80,5 A 85,0	50	4.112	15,3	82
85,5 A 90,0	17	5.134	19,1	302
95,0	1	5.725	21,3	5.725
Total	165	26.899	100,0	163

Fonte: Codit/SEDEC. Elaboração própria

As faixas superiores de benefícios, entre 80,5% e 95,0%, concentram as demais empresas beneficiadas. Entre 80,5% e 85% há 50 empresas que empregam 15,3% do total ocupado e têm em média 82 empregados. Na faixa seguinte, de 85,5% a 90%, há 17 empresas que geram 5.134 empregos diretos (19,1% do total) e têm tamanho médio de 302 empregados. Finalmente, com 95% de desconto temos uma empresa, responsável pela geração de 5.725 postos de trabalho (21,3% do total).

A avaliação do resultado desses critérios pode ser complementada pelo exame da distribuição das empresas por extrato de pessoal ocupado⁸:

- a. Entre as empresas beneficiadas há 24 que têm entre 2 e 10 empregados, gerando 120 empregos e com tamanho médio de 5 empregados por unidade;
- b. Na faixa entre 11 e 19 empregos temos outras 20 empresas que geram 291 postos de trabalho e com tamanho médio de 15,3 trabalhadores;
- c. Na faixa entre 20 e 50 empregados há 46 beneficiadas que geram 1.369 postos de trabalho e têm em média 29,8 trabalhadores;
- d. Na faixa seguinte, há 25 empresas que geram 1.859 postos de trabalho, com tamanho médio de 74,4 trabalhadores;
- e. 26 empresas empregam entre 100 e 200 trabalhadores, ocupando 3.639 indivíduos;
- f. 14 empresas geram 4.981 postos de trabalho com tamanho médio de 355,8 empregados;

8 Normalmente o porte de uma empresa é estabelecido pelo faturamento bruto ou pelo número de empregados. Os critérios de classificação também diferem entre instituições e setorialmente. O Sebrae classifica as empresas industriais como Microempresa (ME) aquelas com até 19 empregados, Empresa de Pequeno Porte entre 20 e 99 empregados, Média Empresa de 100 a 499 empregados e Grande Empresa acima de 500 pessoas ocupadas. <http://www.sebrae-sc.com.br/leis/default.asp?vcdtexto=4154>. Consultado em 23/02/2021.

g. Finalmente, 10 empresas têm mais de 499 empregados, gerando 14.640 empregos e com tamanho médio de 1.464,0 trabalhadores.

Segundo os critérios de classificação adotados pelo SEBRAE, verifica-se que 44 empresas beneficiadas são Microempresas (ME) – entre 2 e 19 empregados – e respondem por 1,5% do total de empregos diretos gerados. Outras 71 são Empresas de Pequeno Porte (EPP) – entre 20 e 99 trabalhadores – e respondem por 12% dos empregos; 40 empresas são de Médio Porte – entre 100 e 499 empregados - e respondem por 32% do total de postos de trabalho, enquanto as 10 Empresas de Grande Porte – acima de 500 empregados - respondem por 54,4% dos empregos diretos gerados.

TABELA 7.5 – NÚMERO DE EMPRESAS SEGUNDO EXTRATO DE EMPREGO GERADO - DEZEMBRO 2020

FAIXA DE EMPREGOS	NO DE EMPRESAS	EMPREGOS DIRETOS	% TOTAL DE EMPREGOS	TAMANHO MÉDIO
2 A 10	24	120	0,4	5,0
11 A 19	20	291	1,1	14,6
20 A 50	46	1.369	5,1	29,8
51 A 99	25	1.859	6,9	74,4
100 A 200	26	3.639	13,5	140,0
201 A 499	14	4.981	18,5	355,8
MAIS QUE 499	10	14.640	54,4	1464,0
Total	165	26.899	100,0	163,0

Fonte: Codit/SEDEC. Elaboração própria

As microempresas respondem por uma parcela marginal dos empregos e todas obtêm o benefício mínimo concedido de acordo com os padrões de localização. Assim, das 44 empresas classificadas nesse segmento, 15 localizam-se em municípios da Região Metropolitana de Natal, as quais geravam 174 empregos diretos (média de 11,6 por empresa) com a concessão do benefício mínimo (75%). No município de Mossoró localizavam-se 10 empresas, concentravam 101 empregados (10,1 em média) e o benefício mínimo concedido para o município (80%). Finalmente, nos demais municípios localizam-se 12 empresas, empregando 136 trabalhadores (11,3 em média) com o benefício mínimo de 85%.

No segmento das Empresas de Pequeno Porte, as 71 empresas estão distribuídas entre municípios da RMN (30 empresas), Mossoró (15 empresas) e 26 empreendimentos estão localizados nos demais municípios do Estado. Somente 5 empresas obtiveram crédito acima do mínimo de sua área: uma na RMN (90%), duas em Mossoró (83% e 90%) e duas nos demais municípios (85,5% e 88%). Quanto ao nível de emprego, as localizadas na RMN empregavam 1.560 trabalhadores (média de 52,0 por empresa), as de Mossoró ocupavam 613 (média de 40,9) e os demais municípios 1.055 (média de 40,6).

Entre as 40 empresas de médio porte, 19 estão localizadas em municípios da RMN, sendo que 10 delas recebem o valor mínimo do benefício, 5 recebem entre 75,5% e 78,5%, 2 têm 80% e uma atinge o limite máximo de 90%.

Em Mossoró estão localizadas 4 empresas desse grupo, das quais 2 recebem o valor mínimo, uma 80,5% e outra 85%. Outras 17 empresas estão localizadas nos demais municípios, sendo que 10 delas obtêm o benefício mínimo de 85%, duas obtêm 85,5%, uma 86%, outras 3 recebem 86,5%, 88%, 88,5% e uma única atinge 90% de desconto. As empresas da RMN empregam 4.393 trabalhadores (média de 231,2 por empresa), as de Mossoró 955 (média de 238,6) e as de outros municípios 3.272 (média de 192,5).

Das 10 empresas de grande porte que recebem benefícios do PROEDI, 6 estão localizadas na RMN, das quais 3 têm benefícios de 77%, 2 de 80% e 1 com 95%. As outras quatro estão localizadas nos demais municípios e seus benefícios são de 85%, 86%, 87,5% e 90%. Na RMN são ocupados 10.663 trabalhadores (média de 1.777,2 por empresa) enquanto nos municípios do interior são empregados 3.997 (média de 994,25).

DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA PRODUÇÃO

Os empreendimentos beneficiados estão localizados em 38 municípios, conforme pode ser visto na Tabela 7.6. Natal tem 17 empresas beneficiadas e responde por 33,7% do total de empregos criados. Macaíba, com 33 empresas responde por 14,4% e Parnamirim com 19 empresas responde por 11,8% do total do pessoal ocupado.

Mossoró, com 29 empresas beneficiadas pelo Programa responde por 6,2% do total de empregos. Entre os outros municípios do interior Arês se destaca com 2 empresas que concentram 9,1% dos empregos gerados.

TABELA 7.6 – DISTRIBUIÇÃO DAS EMPRESAS E DE EMPREGOS GERADOS POR MUNICÍPIO - DEZEMBRO 2020

MUNICÍPIOS	EMPRESAS	EMPREGOS	PART. % EMPREG.	MUNICÍPIOS	EMPRESAS	EMPREGOS	PART. % EMPREG.
APODI	2	18	0,07	JOÃO CÂMARA	1	113	0,42
AREIA BRANCA	1	0	0,00	JUCURUTU	2	157	0,58
ARÊS	2	2.450	9,11	MACAÍBA	33	3.863	14,36
ASSÚ	2	53	0,20	MAXARAN-GUAPE	1	62	0,23
BAÍA FORMOSA	1	943	3,51	MONTE ALEGRE	3	448	1,67
BARAÚNA	2	385	1,43	MOSSORÓ	29	1.669	6,20
CAICÓ	4	116	0,43	NATAL	17	9.070	33,72
CANGUA-RETAMA	1	584	2,17	PARELHAS	7	439	1,63
CARN. DANTAS	1	27	0,10	PARNAMIRIM	19	3.170	11,78
CEARÁ-MIRIM	3	333	1,24	PAU FERROS	2	38	0,14
CRUZETA	1	0	0,00	S. FCO DO OESTE	1	21	0,08
CURRAIS NOVOS	3	279	1,04	S. GONÇALO AMARANTE	4	662	2,46
EQUADOR	3	83	0,31	S. JOSÉ DE MIPIBU	8	990	3,68
EXTREMOZ	1	25	0,09	S. PAULO POT.	1	301	1,12
GOIANINHA	3	330	1,23	SÃO TOMÉ	1	9	0,03
GOV. DIX-SEPT ROSADO	1	43	0,16	SERRA CAIADA	1	12	0,04
JD. DO SERIDÓ	3	55	0,20	TAIPU	1	141	0,52

Fonte: Cedit. Elaboração própria.

A distribuição das empresas beneficiadas segundo suas atividades revela que os municípios somente superam os que se localizam na RMN quando o fator determinante da localização é a disponibilidade de recursos naturais (Tabela 7.7). Entre as principais indústrias existentes no Estado somente as de Fabricação de Produtos Alimentícios e de Bebidas os municípios do interior rivalizam com a RMN. A indústria de fabricação de produtos químicos, cuja localização não é determinada pela disponibilidade de matéria prima, gera mais empregos no interior que na RMN.

TABELA 7.7 – DISTRIBUIÇÃO DAS EMPRESAS POR TIPO DE ATIVIDADE E DE EMPREGOS NA RMN E MUNICÍPIOS DO INTERIOR - DEZEMBRO 2020

INDÚSTRIA	EMPRESAS BENEFICIADAS				EMPREGOS			
	RMN	INTERIOR	TOTAL	RMN/TOTAL	RMN	INTERIOR	TOTAL	RMN/TOTAL
Confecção de Art. do Vest.	6	4	10	60,0	6.965	238	7.203	96,7
Fabr.deProd.Têxteis	6	1	7	85,7	3.407	585	3.992	85,3
Fabr. de Prod. Alimentícios	26	30	56	46,4	3.788	3577	7.365	51,4
Fabr. de Bebidas	6	3	9	66,7	816	819	1.635	49,9
Fabr.deProd.Borr. eMat.Plást.	6	4	10	60,0	800	274	1.074	74,5
Fabr. de Prod. de Min. N Met.	7	12	19	36,8	255	859	1.114	22,9
Fabr. de Cel., Papel e de Papel	2	5	7	28,6	100	273	373	26,8
Fabr. de Prod. Químicos	6	9	15	40,0	132	917	1.049	12,6
Fabr. Der. Petr. e de Bioc.	1	2	3	33,3	7	1.239	1.246	0,6
Extr. Benef. de Min. Não Met.		12	12	0,0		803	803	0,0
Pesca e Aquicultura		1	1	0,0		584	584	0,0
Total do Programa	66	83	149	44,3	16.270	10.168	26.438	61,5

Fonte: Codit/SEDEC. Elaboração própria.

Como pode ser observado, a estrutura industrial do Estado continua assentada nas indústrias classificadas como tradicionais, voltadas para a produção de bens duráveis de consumo, alimentos e bebidas e aquelas que têm como base a disponibilidade local de matéria prima. Cerca de 26% das empresas beneficiadas têm até 19 empregados, contribuindo com 19,6% do total de empregos gerados. A RMN continua concentrando a maior parte da indústria, inclusive abrigando a quase totalidade das grandes empresas.

EVOLUÇÃO DO FLUXO DE COMÉRCIO

Um dos critérios estabelece acréscimo de 0,5% na desoneração para cada 15% de matéria-prima adquirida no Estado. Esse critério tem como objetivo principal criar e fortalecer os elos da cadeia produtiva estadual com sua integração. Outro reflexo importante desse objetivo é seu impacto na arrecadação de ICMS gerado por esse processo.

O fluxo de comércio das empresas compreende suas operações de compra e venda de bens e serviços internamente (RN), com os outros estados da federação (OE) e com o resto do mundo (RM). Esquemáticamente, esses fluxos podem ser representados por:

$$ET = ERN + EOE + MRM$$

$$ST = VRN + VOE + XRM$$

$$ST = ST - ET$$

Onde:

ET = Entradas Totais, corresponde à soma das compras de B&S internamente (ERN), em outros estados (EOE) e às importações do resto do mundo (MRM);

ST = Saídas Totais corresponde à soma das vendas de B&S internamente (VRN), para outros estados (VOE) e às exportações para o resto do mundo (XRM).

ST = Saldo da balança comercial do Estado, que será positivo caso $ST > ET$.

FONTE DE INFORMAÇÕES ESQUEMA DE ANÁLISE

As informações para a avaliação do fluxo de comércio das empresas beneficiadas pelo Programa foram obtidas junto à SUSCOMEX/SET/RN, para o período de 2015 a 2020. Os dados foram fornecidos em valores correntes, desagregados ao nível de produtos da CNAE 2.0, identificando a origem e o destino das transações efetuadas nesses anos.

Os fluxos das transações foram tratados em três etapas. Primeiramente, foram examinados agregadamente, estabelecendo-se as taxas de crescimento e de variação anual no período. Em seguida foi examinada a composição anual dos fluxos de comércio segundo sua origem e destino e por fim, foram agregados por gênero de indústria, dando-se

ênfase às mais significativas em termos de participação no valor dos fluxos.

A partir dessas informações foram introduzidos cinco indicadores por meio dos quais se busca captar a dinâmica da interação entre essas variáveis ao longo do período, agregada e setorialmente:

- a. relação entre as compras originadas no Estado (ERN) e o total das entradas (ET). Mostra o grau de endogenia e encadeamento da indústria em relação à economia local. Esse indicador é importante por revelar o potencial do multiplicador derivado dos investimentos na geração de emprego e renda e no recolhimento de tributos;
- b. relação entre as vendas destinadas ao Estado (VRN) e o total das vendas realizadas pela indústria (ST). Semelhante ao anterior, também indica a integração ao mercado local pelo lado da oferta de produtos para o consumo estadual ou sistemas de distribuição;
- c. saldo das transações comerciais (vendas menos compras). O valor monetário total das vendas corresponde à receita comercial bruta das empresas. As compras envolvem as despesas com a aquisição de matéria-prima, materiais auxiliares e componentes, além da variação de estoques desses materiais. A diferença monetária explícita, de

forma simplificada, a receita líquida operacional das empresas da indústria;

- d. relação entre as vendas e as compras. Estabelece a proporção entre o valor total das saídas e das entradas, como uma aproximação do valor agregado pela indústria;
- e. relação entre o saldo e as vendas. Relaciona diretamente os saldos monetários como proporção das vendas realizadas.

O emprego desses indicadores para acompanhar a evolução das transações pode servir como marcadores para estabelecer um padrão operacional de cada indústria, constituindo uma ferramenta na composição de uma sistemática de acompanhamento dos resultados do Programa. Entretanto, devem ser utilizados com as devidas precauções em relação a problemas conjunturais ou de alterações importantes nos determinantes que regem seus mercados⁹.

9 Uma avaliação mais completa é possível com a agregação de informações como o valor da transformação industrial, o total das despesas com os salários, entre outras, que contribuiriam para um quadro mais completo para o acompanhamento dos resultados do Programa.

FLUXOS DE COMÉRCIO DE BENS E SERVIÇOS DAS EMPRESAS BENEFICIÁRIAS

A inspeção dos resultados agregados das transações comerciais das empresas que fazem parte do Programa revela que, considerando o ano de 2015 como base, os fluxos monetários reais resultantes das transações comerciais foram crescentes ao longo do período. O valor total das aquisições passou de R\$ 3.984 mil em 2015 para R\$ 7.433 mil em 2020, representando um crescimento de 86,6%. O valor total das vendas, por sua vez, aumentou 75,1%, passando de R\$ 5.823 mil em 2015 para R\$ 10.196 mil em 2020. O saldo entre o valor total das entradas e saídas foi sempre positivo, crescendo 50,2% entre 2015 e 2020.

TABELA 7.8 – EVOLUÇÃO DO VALOR DAS COMPRAS E VENDAS DAS EMPRESAS BENEFICIADAS PELO PROAD/PROEDI (2015-2020)

ANO	ENTRADAS (R\$ MIL)				SAÍDAS (R\$ MIL)				SALDO (R\$ MIL)
	RN	BR	IMP	TOTAL	RN	BR	EXP	TOTAL	
2015	1.150	2.335	499	3.984	2.304	3.369	149	5.823	1.839
2016	1.334	2.771	488	4.593	2.588	3.693	150	6.431	1.838
2017	1.367	3.010	504	4.881	2.662	3.931	130	6.723	1.843
2018	1.547	3.367	672	5.586	3.204	4.478	199	7.881	2.295
2019	1.730	3.727	701	6.159	3.247	5.109	197	8.553	2.395
2020	1.939	4.535	959	7.433	4.333	5.645	219	10.196	2.763
TAXAS DE CRESCIMENTO (%)									
2015	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2016	116,1	118,6	97,8	115,3	112,3	109,6	100,5	110,4	100,0
2017	118,9	128,9	101,1	122,5	115,5	116,7	87,1	115,5	100,2
2018	134,6	144,2	134,7	140,2	139,1	132,9	133,0	135,4	124,8
2019	150,5	159,6	140,6	154,6	140,9	151,6	131,9	146,9	130,2
2020	168,7	194,2	192,3	186,6	188,0	167,5	146,4	175,1	150,2
TAXAS DE VARIAÇÃO ANUAL (%)									
2015	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2016	16,1	18,6	-2,2	15,3	12,3	9,6	0,5	10,4	0,0
2017	2,4	8,6	3,4	6,3	2,9	6,5	-13,4	4,6	0,2
2018	13,1	11,9	33,3	14,5	20,4	13,9	52,8	17,2	24,6
2019	11,9	10,7	4,3	10,2	1,3	14,1	-0,8	8,5	4,3
2020	12,1	21,7	36,8	20,7	33,4	10,5	10,9	19,2	15,4

Fonte: SUSCOMEX/SET/RN. Valores atualizados pelo IPCA base 2020. Elaboração própria.

As taxas de crescimento e de variação anual estabelecidas a partir dos dados de entrada e saída revelam que o valor total das compras e do faturamento das empresas cresceram 22,5% e 15,5% entre 2015 e 2017, respectivamente.

Nos três anos seguintes o aumento foi bem mais acentuado, com crescimento de 14,5%, 10,2% e 20,7% no valor anual das entradas e de 17,2%, 8,5% e 19,2%, respectivamente, no valor do total das saídas. Essa evolução fez com que as diferenças anuais entre o valor das saídas e das entradas, que permaneceu praticamente estagnado nos três primeiros anos da série, crescesse 24,6%, 4,3% e 15,4%, respectivamente, atingindo o valor de R\$ 2.763 mil em 2020. É de se notar que as respectivas taxas no ano de 2020 foram as mais elevadas de todo o período.

COMPOSIÇÃO DOS FLUXOS COMERCIAIS

A composição do valor total das entradas e saídas no período revelam uma significativa estabilidade. As aquisições realizadas no Estado variaram entre o pico de 29,1% em 2016 ao mínimo de 26,1% em 2020, enquanto as compras originadas em outros estados brasileiros ficaram em torno de 60%, com as importações variando entre o mínimo de 10,3% em 2017 e o máximo de 12,9% em 2020.

TABELA 7.9 – COMPOSIÇÃO DO VALOR DAS ENTRADAS E SAÍDAS DAS EMPRESAS BENEFICIADAS PELO PROADI/PROEDI 2015 - 2020

ANO	ENTRADAS (%)			SAÍDAS (%)		
	RN	BR	IMP	RN	BR	EXP
2015	28,9	58,6	12,5	39,6	57,9	2,6
2016	29,1	60,3	10,6	40,2	57,4	2,3
2017	28,0	61,7	10,3	39,6	58,5	1,9
2018	27,7	60,3	12,0	40,7	56,8	2,5
2019	28,1	60,5	11,4	38,0	59,7	2,3
2020	26,1	61,0	12,9	42,5	55,4	2,1

Fonte: SUSCOMEX/SET/RN. Elaboração própria.

As vendas destinadas aos outros estados brasileiros ficaram em torno de 58,5%, bastante próximo à participação na origem dos insumos, enquanto o mercado interno do estado foi o destino de cerca de 40% do total das vendas. Assim, há um relativo equilíbrio entre as entradas e saídas para os outros estados brasileiros na comercialização da produção das empresas participantes do PROADI/PROEDI. A diferença entre as entradas e saídas é compensada pelas importações de aproximadamente 11% do total das compras contra apenas 2,3% na participação das exportações agregadas.

ANÁLISE DOS FLUXOS DE COMÉRCIO POR SETORES E ATIVIDADES

A agregação das empresas em setores permite uma avaliação mais acurada dos resultados apresentados nos fluxos de comércio. Dada a distribuição em relação aos setores

a que pertencem, as empresas beneficiadas foram agregadas entre o setor primário (aquicultura e pesca e extrativa mineral) e setor secundário, que abriga as atividades industriais.

AQUICULTURA E PESCA E EXTRATIVA MINERAL

As atividades de aquicultura e pesca estão presentes entre as empresas beneficiadas pelo Programa a partir de 2017. As atividades de extração mineral foram incluídas em versões anteriores do Programa. Dadas suas características específicas, serão abordadas separadamente das atividades da indústria de transformação.

AQUICULTURA E PESCA

Há uma variação significativa no valor real total dos fluxos de entradas e saídas, com uma elevação expressiva em 2018, seguida de queda em 2019 e 2020. Apesar dessa flutuação, a comparação entre 2020 e 2017 mostra um crescimento de 24,5% no total das entradas e estabilidade no valor das saídas.

TABELA 7.10 – EVOLUÇÃO DOS FLUXOS DE COMÉRCIO DAS EMPRESAS DEDICADAS À AQUICULTURA E PESCA INTEGRANTES DO PROADI/PROEDI (2017-2020)

ANOS		2017	2018	2019	2020	VAR.20/17	VAR.20/19
ORIGEM DAS COMPRAS	RN	12.391	15.825	12.535	17.130	38,2	36,7
	OUTROS ESTADOS	25.306	38.662	36.613	28.624	13,1	- 21,8
	IMP.	1.040	1.918	1.572	2.492	139,5	58,5
	TOTAL	38.738	56.405	50.720	48.246	24,5	- 4,9
	RN/TOTAL	32,0	28,1	24,7	35,5	11,0	43,7
DESTINO DAS VENDAS	RN	15.514	21.203	17.006	24.369	57,1	43,3
	OUTROS ESTADOS	61.544	79.301	65.816	53.948	-12,3	- 18,0
	EXP.	1.382	2.084	0	218	-84,3	52.913,0
	TOTAL	78.440	102.588	82.823	78.534	0,1	- 5,2
SALDO (VENDAS - COMPRAS)		39.702	46.184	32.104	30.289	-23,7	- 5,7
VENDAS RN/TOTAL (%)		19,8	20,7	20,5	31,0	56,9	51,1
VENDAS/COMPRAS (%)		102,5	81,9	63,3	62,8	-	-
SALDO/VENDAS (%)		50,6	45,0	38,8	38,6	-	-

Fonte: SUSCOMEX/SET/RN. Valores atualizados pelo IPCA base 2020. Elaboração própria.

As aquisições no Estado do Rio Grande do Norte também flutuaram significativamente, atingindo a participação máxima em 2020 (35,5%). As vendas para o mercado local giraram em torno de 20% nos três primeiros anos, atingindo 31% em 2020. A complementação das entradas e saídas originaram de outros estados brasileiros, uma vez que as importações e exportações foram pouco expressivas.

A relação entre o valor real anual entre as vendas e as compras mantiveram-se estáveis nos anos de 2019 e 2020, mas com sensível queda em relação aos dois anos anteriores, devido ao crescimento menos que proporcional do valor das vendas. Esse efeito se refletiu na relação entre os saldos e as vendas.

Em resumo, o mercado nacional é o principal destino da produção das empresas beneficiadas pelo Programa e a participação das empresas do Rio Grande do Norte nas compras é relativamente maior que as vendas no mercado local. A pouca expressão das exportações no valor total das saídas mostra um redirecionamento radical do destino da produção, quando se recorda que o mercado interno tinha importância marginal no volume de vendas da indústria no início dos anos 2000.

INDÚSTRIA EXTRATIVA MINERAL

A evolução dos valores reais dos fluxos de entradas e saídas das atividades de extração mineral pelas empresas beneficiárias do Programa foram impactados pela redução e interrupção das atividades de extração de minérios de metais preciosos, ocorrida em 2017. Isso explica a queda significativa dos valores desses fluxos, os quais, entretanto, mostraram expressiva recuperação nos três anos seguintes. Ao final do período, o valor total anual das entradas, cresceu 121,0% e as vendas 66,6%, em relação a 2015. Os valores das entradas e

saídas nos anos de 2020 em relação a 2019 cresceram 42,2% e 59,6%, respectivamente¹⁰.

TABELA 7.11 – EVOLUÇÃO DOS FLUXOS DE COMÉRCIO DAS EMPRESAS DA INDÚSTRIA EXTRATIVA MINERAL INTEGRANTES DO PROADI/PROEDI (2015-2020)

R\$ mil

ANOS		2015	2016	2017	2018	2019	2020	VAR. 20/15	VAR. 20/19
ORIGEM DAS COMPRAS	RN	45.872	36.149	31.545	43.548	144.501	59.068	28,8	- 59,1
	OUTROS ESTADOS	63.650	69.824	67.065	81.560	91.727	242.216	280,5	164,1
	IMP.	79.043	28.250	36.133	92.622	56.755	115.479	46,1	103,5
	TOTAL	188.566	134.222	134.743	217.730	292.983	416.763	121,0	42,2
	RN/TOTAL (%)	24,3	26,9	23,4	20,0	49,3	14,2	-41,7	- 71,3
DESTINO DAS VENDAS	RN	93.523	60.074	70.970	182.419	98.100	138.972	48,6	41,7
	OUTROS ESTADOS	340.360	217.957	266.241	336.229	354.326	575.425	69,1	62,4
	EXP.	2.950	2.514	1.757	2.961	3.497	13.251	349,3	278,9
	TOTAL	436.833	280.545	338.968	521.609	455.923	727.649	66,6	59,6
SALDO (VENDAS - COMPRAS)		248.267	146.322	204.225	303.878	162.940	310.886	25,2	90,8
VENDAS RN/TOTAL (%)		21,4	21,4	20,9	35,0	21,5	19,1	-	-
VENDAS/COMPRAS (%)		131,7	109,0	151,6	139,6	55,6	74,6	-	-
SALDO/VENDAS (%)		56,8	52,2	60,2	58,3	35,7	42,7	-	-

Fonte: SUSCOMEX/SET/RN. Valores atualizados pelo IPCA base 2020. Elaboração própria.

¹⁰ Nos meses de maio e agosto de 2020 duas empresas de Extração e Beneficiamento de Minerais Não Metálicos entraram no Programa, empregando um total de 162 trabalhadores em dezembro de 2020, explicando em parte o crescimento verificado nos fluxos a partir desse ano.

As entradas originadas no Estado giram em torno de 24,5%, com desvios significativos em 2019 (49,3%) e em 2020 (14,2%). Neste setor, as importações superaram a oferta de outros estados em 2015 e 2018 e representaram parte significativa das entradas em todo o período.

As vendas destinadas ao próprio estado mantiveram-se ao redor de 21%, com exceção do ano de 2018 (35,0%) e 2020 (19,1%). Como as exportações representaram um valor relativamente baixo, os outros estados brasileiros foram o principal destino das vendas das empresas integrantes do Programa.

A relação entre vendas e compras variou durante o período, com queda em 2016 e pico em 2017 e nova queda em 2018. Devido à redução do valor real das saídas, em 2019 a proporção vendas/compras atingiu seu ponto mais baixo e a recuperação parcial de 2020 só foi suficiente para produzir o segundo menor valor do período. A relação entre o saldo e as vendas refletiu o que ocorreu no indicador vendas/compras, porém com nível de variação menor nos quatro primeiros anos da série, com redução significativa em 2019 e pequena recuperação em 2020.

INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO

No período de 2015 a 2020 os fluxos de entrada e saída de bens e serviços estiveram concentrados nas atividades da indústria de Fabricação de Alimentos, de Produtos

Têxteis, de Confeções e de Fabricação de Bebidas, as quais, agregadamente, representavam 78,8% do total das aquisições e 76,1% do total das vendas em 2020, conforme pode ser visto na Tabela 7.12.

TABELA 7.12 - COMPOSIÇÃO DOS FLUXOS DE COMÉRCIO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO DAS EMPRESAS BENEFICIADAS PELO PROADI/PROEDI (2015-2020)

%

SETOR/ ATIVIDADE	ENTR/ SAIDA	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FABR. DE PROD. ALIMENTÍCIOS	ENTRADAS	35,0	36,4	38,3	37,1	34,5	43,0
	SAÍDAS	31,5	32,7	35,2	33,6	31,2	35,7
TEXTIL	ENTRADAS	20,1	18,2	18,8	17,7	17,5	11,9
	SAÍDAS	18,9	19,3	19,5	18,5	16,4	11,0
CONFECÇÕES	ENTRADAS	18,1	17,8	15,8	17,4	18,4	12,5
	SAÍDAS	22,0	20,3	16,8	18,2	19,4	13,7
FABRICAÇÃO DE BEBIDAS	ENTRADAS	10,4	9,9	9,3	9,8	12,2	11,4
	SAÍDAS	10,0	9,6	9,4	10,1	11,0	15,7
FABR. PROD BORRACHA E MAT. PLÁSTICO	ENTRADAS	9,5	10,5	8,9	7,6	6,9	8,3
	SAÍDAS	8,6	9,6	8,2	7,1	7,0	7,6
FABRICAÇÃO DE ÁLCOOL	ENTRADAS	2,5	2,8	2,4	3,0	3,5	4,1
	SAÍDAS	3,0	2,9	2,7	2,9	3,7	4,0
FABR. DE PROD. QUÍMICOS	ENTRADAS	2,3	2,4	2,8	3,1	2,8	3,8
	SAÍDAS	2,5	2,7	3,4	3,5	3,2	4,0

Fonte: SUSCOMEX/SET/RN. Elaboração própria.

A principal alteração verificada na composição dos fluxos de comércio no período ocorreu em 2020, quando as empresas dedicadas às atividades têxtil e de confeções apresentaram uma queda significativa em sua participação

no valor das compras e vendas da indústria de transformação. Também deve ser registrado o crescimento significativo das atividades da indústria de fabricação de Produtos Alimentícios em 2020.

Os resultados desagregados dos fluxos de comércio das cinco principais atividades da indústria de transformação potiguar serão analisados a seguir.

FABRICAÇÃO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS

Os fluxos dos valores reais anuais das transações das empresas pertencentes à indústria de Fabricação de Produtos Alimentícios beneficiadas pelo Programa revelam crescimento entre 2015 e 2020 (Tabela 7.13). O total das compras anuais cresceu 120,5%, enquanto os fluxos das vendas aumentaram 101,6% nesse período. Os resultados de 2020 comparados aos de 2019 revelam que o valor das compras cresceu 47,3% e o das vendas 34%¹¹.

A composição das entradas mostra que a participação do Estado variou do mínimo de 14,5% em 2019, para 21,8% em 2020, com uma média de 18,1%. Considerando o período, o crescimento entre os anos inicial e final foi de 14,2%, com o expressivo

11 O crescimento verificado nos fluxos de entrada e saída em 2020 é explicado pelo aumento no número de empresas no Programa. Entre dezembro de 2019 e julho de 2020, 8 empresas existentes entraram no PROEDI, gerando 196 novos empregos. Em julho de 2020, uma empresa nova agregou 301 novos postos de trabalho. Todas se localizam em municípios do interior do Estado.

crescimento de 50,4% na relação entre 2020/2019. O valor das importações nesse segmento é significativo, respondendo por cerca de 16,0% do total anual, em média, com crescimento de 131,7% no período e 46,3% no ano de 2020 em relação a 2019. Dessa forma, a participação dos outros estados brasileiros no suprimento dessa indústria gira em torno de 66%.

TABELA 7.13 – EVOLUÇÃO DO VALOR DAS COMPRAS E VENDAS DAS EMPRESAS DE FABRICAÇÃO DE ALIMENTOS BENEFICIADAS PELO PROADI/PROEDI (2015-2020)

R\$ mil

ANOS		2015	2016	2017	2018	2019	2020	VAR 20/15	VAR 20/19
ORIGEM DAS COMPRAS	RN	251.596	314.626	297.791	342.737	285.935	633.459	151,8	121,5
	OUTROS ESTADOS	841.676	1.083.496	1.269.922	1.290.255	1.331.358	1.752.530	108,2	31,6
	IMP.	224.422	222.269	225.298	329.476	355.413	520.022	131,7	46,3
	TOTAL	1.317.694	1.620.391	1.793.012	1.962.468	1.972.705	2.906.011	120,5	47,3
	RN/TOTAL(%)	19,1	19,4	16,6	17,5	14,5	21,8	14,2	50,4
DESTINO DAS VENDAS	RN	766.990	932.625	953.357	1.005.328	1.040.892	1.602.720	109,0	54,0
	OUTROS ESTADOS	866.778	1.031.173	1.229.751	1.403.997	1.429.576	1.719.725	98,4	20,3
	EXP.	32.480	35.730	27.685	30.760	36.284	35.903	10,5	-1,1
	TOTAL	1.666.248	1.999.527	2.210.793	2.440.085	2.506.752	3.358.348	101,6	34,0
SALDO (VENDAS - COMPRAS)		348.555	379.136	417.782	477.617	534.047	452.338	29,8	-15,3
VENDAS RN/ TOTAL (%)		46,0	46,6	43,1	41,2	41,5	47,7	-	-
VENDAS/ COMPRAS (%)		26,5	23,4	23,3	24,3	27,1	15,6	-	-
SALDO/ VENDAS (%)		20,9	19,0	18,9	19,6	21,3	13,5	-	-

Fonte: SUSCOMEX/SET/RN. Valores atualizados pelo IPCA base 2020. Elaboração própria.

O estado é o destino de aproximadamente 44,4% do valor da produção, em média, no período. As exportações são relativamente pequenas (cerca de 1,5% do valor total). Assim, cerca de 55,0% do total produzido é destinado ao mercado dos demais estados da federação.

A relação entre o total de vendas e compras revela estabilidade entre 2015 e 2018, sendo mais elevada em 2019 e sofrendo uma queda significativa em 2020, em função do crescimento mais que proporcional do valor total das entradas em relação ao valor total das saídas. Esse mesmo fato afetou a relação entre o saldo e o total das vendas que apresentavam estabilidade nos anos anteriores.

INDÚSTRIA TÊXTIL

O valor total dos fluxos de compras e vendas das empresas da Indústria Têxtil beneficiadas pelo PROADI/PROEDI foi crescente em valores reais no período de 2015 a 2018. Em 2019, o valor das entradas manteve a evolução positiva, enquanto as vendas apresentaram redução no valor relativamente ao ano anterior (-2,1%). Entretanto, em 2020 a queda nos valores dos dois fluxos foi significativa, com redução de 20,0% no valor das entradas e de 21,6% no valor das saídas. Considerando o período global, o valor real das entradas cresceu 6,2% e o das saídas de 3,1%.

A queda no valor total das compras em 2020 em relação ao ano anterior está concentrada principalmente

nas aquisições realizadas no Rio Grande do Norte (-67,9%) e nas importações (-26,9%), enquanto as compras em outros estados cresceram 1,2%. Com isso, a participação potiguar no total das aquisições da indústria caiu para 10,7%, frente a uma média de 30% nos anos de 2015 a 2018. Note-se que em 2019 a participação do estado no total das entradas também havia caído significativamente. O valor das importações tem participação relativamente alta no valor total das compras, atingindo cerca de 9% em média.

TABELA 7.14 – EVOLUÇÃO DO VALOR DAS COMPRAS E VENDAS DAS EMPRESAS DA INDÚSTRIA TÊXTIL BENEFICIADAS PELO PROADI/PROEDI (2015-2020)

R\$ mil

ANOS		2015	2016	2017	2018	2019	2020	VAR. 20/15	VAR. 20/19
ORIGEM DAS COMPRAS	RN	210.711	226.483	264.567	303.547	267.192	85.663	-59,3	- 67,9
	OUTROS ESTADOS	502.577	498.271	522.905	572.675	636.406	643.914	28,1	1,2
	IMP.	42.654	86.119	95.347	58.341	100.405	73.412	72,1	-26,9
	TOTAL	755.943	810.873	882.818	934.563	1.004.003	802.989	6,2	-20,0
	RN/ TOTAL(%)	27,9	27,9	30,0	32,5	26,6	10,7	-61,7	- 59,9
DESTINO DAS VENDAS	RN	169.783	206.331	241.435	312.354	210.142	58.225	-65,7	-72,3
	OUTROS ESTADOS	732.949	888.376	910.576	914.971	997.150	882.115	20,4	- 11,5
	EXP.	98.085	88.815	75.632	118.301	109.567	91.523	-6,7	-16,5
	TOTAL	1.000.817	1.183.522	1.227.643	1.345.627	1.316.859	1.031.862	3,1	- 21,6
SALDO (VENDAS - COMPRAS)		244.874	372.649	344.825	411.064	312.856	228.873	-6,5	-26,8
VENDAS RN/TOTAL (%)		17,0	17,4	19,7	23,2	16,0	5,6	-	-
VENDAS/ COMPRAS (%)		32,4	46,0	39,1	44,0	31,2	28,5	-	-
SALDO/ VENDAS (%)		24,47	31,49	28,09	30,55	23,76	22,18	-	-

Fonte: SUSCOMEX/SET/RN. Valores atualizados pelo IPCA base 2020. Elaboração própria.

O valor dos fluxos de vendas apresentou queda relativa em 2019, que se acentuou em 2020. Também aqui a redução ocorreu mais fortemente no destino da produção para o

mercado local, uma vez que sua participação no valor total das vendas caiu de uma média 18,6% entre 2015 e 2019 para apenas 5,6% em 2020. A relação vendas/compras oscilou fortemente no período, alternando anos de altas e baixas entre 2015 e 2018. Nos dois últimos anos, as quedas se acentuaram, resultando nos dois menores índices do período. A evolução dos fluxos de entrada e saída se refletiram na relação saldo/vendas, que apresentou comportamento similar.

INDÚSTRIA DE CONFECÇÕES

Os resultados do valor dos fluxos de entrada e saída das empresas dedicadas à Indústria de Confeções beneficiadas pelo PROADI/PROEDI também apresentaram queda expressiva em 2020 comparativamente a 2019, porém em nível menor que o ocorrido com a Indústria Têxtil. Nesta indústria, as reduções foram de 19,5% e 17,2%, respectivamente¹². O valor real dos fluxos de compras e vendas atingiram seu auge no ano de 2019, com flutuação nos anos anteriores. A comparação dos valores reais do total desses fluxos entre 2015 e 2020 mostra que, apesar da redução em relação à 2019, o resultado das aquisições cresceu 23,9% e o valor total das saídas apresentou incremento de 10,9%, em relação ao nível do início do período.

12 Como foi mencionado anteriormente uma empresa com participação significativa na indústria de confeções encerrou suas atividades no Estado. As restrições impostas pelas medidas sanitárias de combate à Covid-19 afetaram atividades das empresas desse segmento, principalmente pelo fechamento do comércio.

A participação do estado na composição das compras da indústria é elevada (média de 47,9%) superando as entradas de outros estados, com exceção do ano de 2019. A participação local no suprimento da indústria aumentou na retração de 2020, ao contrário do observado na indústria têxtil. As importações da indústria são relativamente pequenas em relação ao total de suprimentos, com média de 5,8% no período.

TABELA 7.15 – EVOLUÇÃO DO VALOR DAS COMPRAS E VENDAS DAS EMPRESAS DA INDÚSTRIA DE CONFECÇÕES BENEFICIADAS PELO PROADI/PROEDI (2015-2020)

R\$ mil

ANOS		2015	2016	2017	2018	2019	2020	VAR. 20/15	VAR. 20/19
ORIGEM DAS COMPRAS	RN	302.881	394.843	363.504	441.544	472.900	434.181	43,4	- 8,2
	OUTROS ESTADOS	313.569	354.744	350.470	430.712	528.200	365.966	16,7	-30,7
	IMP.	67.134	43.166	28.404	47.859	50.916	46.680	-30,5	- 8,3
	TOTAL	683.585	792.753	742.378	920.114	1.052.016	846.827	23,9	- 19,5
	RN/TOTAL(%)	44,3	49,8	49,0	48,0	45,0	51,3	15,7	14,1
DESTINO DAS VENDAS	RN	458.183	533.768	465.917	574.555	632.841	586.170	27,9	- 7,4
	OUTROS ESTADOS	702.531	710.737	592.577	747.143	924.712	702.846	0,0	-24,0
	EXP.	1.894	473	105	202	162	106	-94,4	-35,0
	TOTAL	1.162.607	1.244.978	1.058.599	1.321.900	1.557.715	1.289.122	10,9	- 17,2
SALDO (VENDAS - COMPRAS)		479.023	452.225	316.221	401.786	505.699	442.295	-7,7	-12,5
VENDAS RN/ TOTAL (%)		39,4	42,9	44,0	43,5	40,6	45,5	-	-
VENDAS/ COMPRAS (%)		70,1	57,0	42,6	43,7	48,1	52,2	-	-
SALDO/VENDAS(%)		41,2	36,3	29,9	30,4	32,5	34,3	-	-

Fonte: SUSCOMEX/SET/RN. Valores atualizados pelo IPCA base 2020. Elaboração própria.

As vendas destinadas ao estado também são elevadas (média de 42,8% no período) e, assim como ocorreu no fluxo de entradas, cresceram em 2020. As receitas da participação da exportação no valor total das saídas são marginais em relação ao valor total das vendas. Assim, os outros estados são o destino de cerca de 57,0% da produção, em média, no período. A relação entre vendas e compras apresentou redução quando comparadas ao primeiro ano da série, mas exibiu crescimento em 2020 em relação ao ano anterior. Esse mesmo comportamento foi registrado na relação entre o saldo e as vendas anuais.

INDÚSTRIA DE BEBIDAS

A participação das empresas beneficiadas pelo Programa no fluxo de entradas e saídas da Indústria de Transformação cresceu nos dois últimos anos analisados, parte devido a redução da participação das Indústrias Têxtil e de Confecções, como se viu acima. Em 2020, seu peso na composição das vendas (15,7%) ficou abaixo somente da Indústria de Alimentos. O valor total dos fluxos de compras (96,2%) e saídas (179,8%) cresceram entre 2015 e 2020. Mesmo com a crise provocada pelas medidas restritivas devido à pandemia, os fluxos cresceram 10,8% e 67,6%, respectivamente¹³.

13 Duas empresas classificadas como existentes passaram a ser beneficiadas: uma a partir de dezembro de 2019 agregou 41 novos postos de trabalho e outra em maio de 2020, com 37 pessoas ocupadas.

TABELA 7.16 – EVOLUÇÃO DO VALOR DAS COMPRAS E VENDAS DAS EMPRESAS DA INDÚSTRIA DE FABRICAÇÃO DE BEBIDAS BENEFICIADAS PELO PROADI/PROEDI (2015-2020)

R\$ mil

ANOS		2015	2016	2017	2018	2019	2020	VAR. 20/15	VAR. 20/19
ORIGEM DAS COMPRAS	RN	83.871	81.616	81.800	80.833	160.595	140.121	67,1	- 12,7
	COMPR. INT.	308.888	359.075	352.413	435.645	515.814	631.315	104,4	22,4
	IMP.	455	118	431	610	20.008	176	-61,3	- 99,1
	TOTAL	393.214	440.809	434.644	517.087	696.417	771.613	96,2	10,8
	RN/ TOTAL	21,3	18,5	18,8	15,6	23,1	18,2	-14,9	- 21,3
DESTINO DAS VENDAS	RN	332.572	376.294	360.028	454.344	501.152	907.789	173,0	81,1
	VENDAS INT.	194.589	211.131	233.591	281.040	378.809	567.251	191,5	49,7
	EXP.	-	0	0	126	30	0		- 99,8
	TOTAL	527.161	587.425	593.620	735.509	879.991	1.475.040	179,8	67,6
SALDO (VENDAS - COMPRAS)		133.946	146.616	158.976	218.422	183.574	703.427	425,2	283,2
VENDAS RN/ TOTAL (%)		63,1	64,1	60,6	61,8	56,9	61,5	-	-
VENDAS/ COMPRAS (%)		34,1	33,3	36,6	42,2	26,4	91,2	-	-
SALDO/ VENDAS (%)		25,4	25,0	26,8	29,7	20,9	47,7	-	-

Fonte: SUSCOMEX/SET/RN. Valores atualizados pelo IPCA base 2020. Elaboração própria.

As aquisições no estado representaram cerca de 19,3%, em média, do total das compras das empresas beneficiadas no período. Como as importações também são pouco significativas, as compras em outros estados respondem

por cerca de 80% do total. O estado foi o destino de cerca de 61,3%, em média, da produção da indústria.

A relação entre o valor total das vendas e das compras flutuaram expressivamente, caindo muito em 2019, mas atingindo 91,2% em 2020, devido à expansão verificada nas vendas. Comportamento semelhante ocorreu com a relação entre o saldo e as vendas.

FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE BORRACHA E PLÁSTICO

As empresas voltadas à Fabricação de Produtos de Borracha e Plástico incluídas no Programa foram responsáveis por 8,3% do valor total das entradas e 7,6% das saídas em 2020, conforme visto acima. A evolução do valor anual real dos fluxos de entrada e saída da indústria apresentaram comportamentos divergentes entre os anos investigados, especialmente em 2019, quando ocorreu queda relativa das entradas e crescimento das vendas. No geral, os valores reais dos fluxos mostram crescimento de 56% nas compras e 57,5% nas vendas na comparação entre 2020 e 2015. O resultado das entradas e saídas foi positivo entre os anos de 2020 e 2019: as compras cresceram 42,4% e as vendas 26,5%.

**TABELA 7.17 – EVOLUÇÃO DO VALOR DAS COMPRAS E VENDAS
DAS EMPRESAS DA INDÚSTRIA DE FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE
BORRACHA E PLÁSTICO BENEFICIADAS PELO
PROADI/PROEDI (2015-2020)**

R\$ mil

ANOS		2015	2016	2017	2018	2019	2020	VAR. 20/15	VAR. 20/19
ORIGEM DAS COMPRAS	RN	156.330	161.642	163.583	118.342	125.646	210.122	34,4	67,2
	COMPR. INT.	122.078	206.415	149.200	153.882	161.066	225.361	84,6	39,9
	IMP.	79.673	100.608	105.966	128.917	105.802	123.279	54,7	16,5
	TOTAL	358.081	468.665	418.748	401.141	392.513	558.762	56,0	42,4
	RN/ TOTAL	43,7	34,5	39,1	29,5	32,0	37,6	-13,9	17,5
DESTINO DAS VENDAS	RN	189.125	208.252	209.424	178.416	196.458	291.485	54,1	48,4
	VENDAS INT.	251.169	365.236	291.453	318.852	341.366	387.929	54,4	13,6
	EXP.	13.020	14.963	14.637	15.965	26.262	34.386	164,1	30,9
	TOTAL	453.314	588.451	515.514	513.233	564.087	713.799	57,5	26,5
SALDO (VENDAS - COMPRAS)		60.505	71.178	88.552	99.059	105.163	119.653	97,8	13,8
VENDAS RN/ TOTAL (%)		41,7	35,4	40,6	34,8	34,8	40,8	-	-
VENDAS/ COMPRAS (%)		26,6	25,6	23,1	27,9	43,7	27,7	-	-
SALDO/ VENDAS (%)		13,3	12,1	17,2	19,3	18,6	16,8	-	-

Fonte: SUSCOMEX/SET/RN. Valores atualizados pelo IPCA
base 2020. Elaboração própria.

Na composição das entradas, a participação média do Rio Grande do Norte foi de 36,1%, com variações significativas ao longo do período. A participação foi mais elevada em 2020

comparada a 2019, quando o valor real do fluxo cresceu 67,2%. As importações têm um papel importante na composição das entradas, contribuindo com 25,0% em média durante o período. As aquisições dos outros estados complementam o valor das compras, representando cerca de 38,9% do total. O destino da produção são o mercado local (38% em média) e o mercado nacional, uma vez que as exportações são relativamente pequenas. A relação entre as vendas e compras foram de 29,1%, em média, devido à relação de 43,7% verificada em 2019. A relação entre o saldo e as vendas foram de 16,1%, em média, no período.

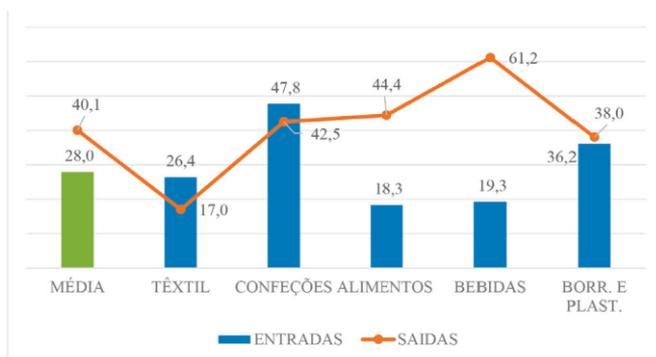
Os principais fatores que explicam a variação dos valores dos fluxos das transações comerciais são a entrada e saída de empresas no Programa; o aumento do faturamento ou redução do valor das compras das empresas e a uma combinação dessas duas variáveis. As informações disponíveis permitem apenas conhecer as variações ocorridas no número de empresas beneficiadas entre 2019 e 2020.

Nas indústrias de Fabricação de Alimentos, Fabricação de Bebidas e da Indústria Extrativa Mineral a entrada de novas empresas em 2019 e 2020 explicam parte do crescimento do valor dos fluxos das transações entre esses anos. As restrições sanitárias devido à epidemia da Covid-19 provavelmente foram determinantes no comportamento observado nas indústrias Têxtil e de Confecções, assim como o encerramento das atividades de empresas desse setor verificado no período.

Em resumo, as compras realizadas no Estado pelas empresas beneficiadas pelo Programa corresponderam, em média, a 28% do total adquirido entre 2015 e 2020. As vendas para o mercado estadual foram de 40,1%, em média, nesse período.

Na indústria de transformação, as aquisições das Indústria de Confeções e de Fabricação de Produtos de Borracha e de material Plástico superaram a média estadual. As indústrias de Fabricação de Alimentos e de Bebidas foram as que apresentaram as menores participações de produtos locais em seu suprimento.

FIGURA 7.1 – PARTICIPAÇÃO DO RIO GRANDE DO NORTE NO FLUXO DE COMÉRCIO DAS EMPRESAS BENEFICIADAS (2015 - 2020)



Fonte: SUSCOMEX/SET/RN. Elaboração própria.

O mercado estadual foi o destino de 61,2% da produção da indústria de Fabricação de Bebidas, 44,4% da indústria de

Fabricação de Alimentos e 42,5% da indústria de Confecções, revelando grande dependência do mercado interno. Na indústria da Produção de Borracha e de Materiais Plástico as compras e vendas internas são bastante equilibradas, assim como ocorre com a indústria de Confecções. A indústria têxtil, por sua vez, revela que suas transações têm como principal origem e destino os mercados de outrosestados.

Os resultados acima merecem atenção quanto à adequação da composição de suas entradas e saídas. Elas podem expressar a existência de transações entre empresas de um mesmo grupo ou pela logística de distribuição, que podem redundar em duplicação de benefícios. Outro aspecto importante está na mobilidade do capital produtivo, posto que a maior dependência do fluxo de transações do mercado estadual aumenta as barreiras à saída das empresas.

ANÁLISE DOS RESULTADOS AGREGADOS DO PROGRAMA

A influência do Programa na definição da estrutura industrial na geração de emprego, assim como a evolução dos fluxos de comércio das atividades apoiadas foram examinadas acima. A avaliação dos reflexos agregados sobre a participação dessas atividades na composição do Produto Interno Bruto e do Valor Adicionado Bruto, assim como na diversificação da estrutura produtiva pode compor o quadro de análise sobre sua importância para o setor industrial do Estado.

Também a análise dos aspectos financeiros e fiscais de sua execução é fundamental por ressaltar os principais aspectos da controvérsia relativa às políticas de incentivos desse tipo. Nos dois itens a seguir serão apresentados elementos para compor indicadores úteis nas avaliações dos resultados do Programa.

REFLEXOS SOBRE O PRODUTO INTERNO BRUTO E A PRODUÇÃO INDUSTRIAL

A importância da produção industrial na formação do Produto Interno Bruto (PIB) e a diversificação da estrutura industrial constituem formas indiretas de avaliar os resultados do Programa. Na avaliação desses dois aspectos é preciso ter em mente que aspectos conjunturais podem afetar as atividades industriais, prejudicando o seu desempenho.

PARTICIPAÇÃO DO SETOR INDUSTRIAL NA FORMAÇÃO DO VALOR ADICIONADO BRUTO

A fonte de informações para a avaliação da contribuição da indústria de transformação na estrutura econômica do Estado estão disponíveis no Sistema de Contas Regionais (SCR) do IBGE. Os dados são defasados em dois anos, publicados normalmente em dezembro do ano em curso. Dessa maneira, atualmente estão disponíveis dados referentes a 2018.

Como as variações da atividade industrial estão sujeitas a flutuações mais abrangentes, convém adotar outras referências, por exemplo, comparando sua evolução com a da indústria nacional e/ou regional. Uma possibilidade de apresentação dos resultados é a que se expõe a seguir.

O Produto Interno Bruto a preços correntes (PIBpc) do Estado atingiu R\$ 66.970 milhões em 2018, segundo os dados das Contas Regionais publicadas pelo IBGE. Nesse ano, a participação potiguar no Produto Interno Bruto a preços correntes (PIBpc) foi de 1%, colocando o Rio Grande do Norte na 16ª posição entre os estados brasileiros. A variação do volume do valor adicionado bruto (VAB) foi de 1,8% em relação a 2017, com crescimento de 17,4% da agropecuária, recuo de 2,8% na indústria e expansão de 2,2% nos serviços. No Brasil, a variação do VAB foi de 1,8%, com 1,3% da agropecuária, 0,7% da indústria e 2,1% dos serviços. Assim, o crescimento agregado da economia potiguar foi igual ao do país, mas setorialmente foi muito distinto, especialmente no desempenho da agropecuária e da indústria.

O VABpc da indústria de transformação potiguar foi de R\$ 3.796 milhões em 2018, caindo em relação a 2017 (R\$ 4.044 milhões) e 2016 (R\$ 3.902 milhões), refletindo a redução registrada na composição do VAB em 2018¹⁴.

14 Em valor do ano anterior o VAB foi de R\$ 3.852 milhões em 2018, R\$ 3.629 milhões em 2017 e R\$ 3.000 milhões em 2016.

Considerando o setor industrial, verifica-se que sua participação no VABpc do Estado no período observado sofreu uma queda relativa entre 2015 e 2018, passando de 21% para 19,01%, respectivamente. Nesse período, a indústria extrativa foi a que apresentou o pior desempenho, especialmente nos anos intermediários, seguido pelas atividades da construção civil. Nesse contexto, a queda da participação da indústria de transformação foi relativamente menor, enquanto as atividades de eletricidade e gás, água e esgoto apresentaram crescimento significativo.

TABELA 7.18 – PARTICIPAÇÃO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS NO VAB DO RN E NE (2015 – 2018)

ATIVIDADES ECONÔMICAS	RIO GRANDE DO NORTE				NORDESTE			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Total das Atividades	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agropecuária	3,2	3,5	3,8	4,4	6,5	6,2	6,6	6,7
Indústria	21,0	19,0	18,6	19,1	19,9	19,5	18,9	18,9
Indústrias extrativas	4,1	1,6	1,8	2,9	1,0	0,4	0,5	0,8
INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO	6,2	7,3	7,0	6,4	9,0	9,6	9,6	9,3
Eletricidade e gás, água, esgoto, ativ. de gestão de resíduos e descont.	2,9	3,8	4,8	5,3	2,6	3,2	3,6	4,0
Construção	7,8	6,3	5,0	4,5	7,3	6,3	5,1	4,7
Serviços	75,8	77,5	77,6	76,6	73,6	74,3	74,5	74,4

Fonte: IBGE (2018), em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.
Elaboração própria

A indústria de transformação na região, além de mais significativa na formação do VAB, apresentou uma redução muito menor em sua participação na composição do VAB do Nordeste, mas com redução em relação aos dois anos intermediários da série.

O acompanhamento da evolução dos resultados das empresas beneficiadas pelo Programa auxilia na explicação do comportamento da indústria de transformação potiguar e antecipa os resultados esperados para os anos seguintes.

DIVERSIFICAÇÃO DA ESTRUTURA INDUSTRIAL E INTEGRAÇÃO PRODUTIVA

A avaliação da diversificação da estrutura industrial tem importância relativa por ser um dos objetivos do Programa, fazendo parte dos critérios de pontuação dos projetos. Mas deve-se levar em consideração que a diversificação, com investimentos em novas atividades, requer outras abordagens e tipos de incentivo¹⁵.

A principal fonte de informação agregada sobre a indústria no Brasil é a Pesquisa Industrial Anual (PIA)

15 Uma alteração significativa, mas que não se enquadra na indústria de transformação, são as relativas à de Eletricidade, gás e água, cuja participação na estrutura econômica revelou crescimento constante, como pode ser visto na composição do VAB, acima. O Estado tem ações específicas para atrair empreendimentos em áreas de interesse, como a da geração de energias renováveis.

publicada pelo IBGE, cujos dados mais recentes também são de 2018¹⁶.

O valor nominal da transformação industrial (VTI) total cresceu 3,6% em 2017 em relação a 2016 e 14% em 2018 em relação ao ano anterior. Considerando as duas divisões, a indústria extrativa apresentou redução de 1,7% em 2017 devido a queda do VTI das atividades de extração de minerais não-metálicos e de atividades de apoio à extrativa mineral. Em 2018 o VTI dessas atividades se expandiu 29,2% em relação ao ano anterior, devido principalmente às atividades de exploração de petróleo e gás e da extração de minerais metálicos. As atividades de apoio à extração mineral caíram de forma mais acentuada nesse ano.

16 A PIA apresenta dados sobre o número de empresas, pessoal ocupado, salários e retiradas, valor do consumo de matérias primas, o valor bruto da produção e o valor da transformação industrial das empresas com mais de 5 empregados, segundo a CNAE 2.0. www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9042-pesquisa-industrial-anual.

**TABELA 7.19 – VALOR DA COMPOSIÇÃO DO VTI
DA INDÚSTRIA POTIGUAR (2016 - 2018)**

DIVISÃO E ATIVIDADES	VTI (R\$ MIL)			VARIÇÃO (%)		COMPOSIÇÃO (%)		
	2016	2017	2018	2017/ 2016	2018/ 2017	2016	2017	2018
Total	7 187 736	7 443 045	8 482 032	3,6	14,0	100,0	100,0	100,0
Indústrias extrativas	2 433 471	2 392 414	3 089 888	-1,7	29,2	33,9	32,1	36,4
Extr. de petróleo e gás natural	1 643 547	1 666 874	2 339 144	1,4	40,3	22,9	22,4	27,6
Extr. de minerais metálicos	12 656	16 032	18 466	26,7	15,2	0,2	0,2	0,2
Extr. de minerais não-metálicos	612 733	597 940	652 992	-2,4	9,2	8,5	8,0	7,7
Ativ. de apoio à extr. de minerai	164 535	111 568	79 286	-32,2	-28,9	2,3	1,5	0,9
Indústrias de transformação	4 754 265	5 050 631	5 392 144	6,2	6,8	66,1	67,9	63,6
Fab. de prod. alimentícios	790 440	919 498	1 059 755	16,3	15,3	11,0	12,4	12,5
Fab. de bebidas	349 601	476 385	365 010	36,3	-23,4	4,9	6,4	4,3
Fab. de prod. têxteis	355 619	362 093	318 113	1,8	-12,1	4,9	4,9	3,8
Conf. de Art. vestuário e aces	502 875	477 259	584 363	-5,1	22,4	7,0	6,4	6,9
Prep. de couros e Fab. de artef.	3 018	1 154	1 292	-61,8	12,0	0,0	0,0	0,0
Fab. de prod. de madeira	9 557	16 776	13 331	75,5	-20,5	0,1	0,2	0,2
Fab. de celulose, papel	14 263	12 993	25 112	-8,9	93,3	0,2	0,2	0,3
Impres e reprod. de gravações	34 402	27 513	31 241	-20,0	13,5	0,5	0,4	0,4
Fab. de prod. deriv. petrol. bioc.	1 704 117	X	2 027 402	-	-	23,7	-	23,9
Fab. de prod. químicos	71 976	90 359	131 502	25,5	45,5	1,0	1,2	1,6
Fab. de prod. de borracha e de mat. plástico	143 136	101 627	54 022	-29,0	-46,8	2,0	1,4	0,6

Continua

**TABELA 7.19 – VALOR DA COMPOSIÇÃO DO VTI
DA INDÚSTRIA POTIGUAR (2016 - 2018)**

DIVISÃO E ATIVIDADES	VTI (R\$ MIL)			VARIÇÃO (%)		COMPOSIÇÃO (%)		
	2016	2017	2018	2017/ 2016	2018/ 2017	2016	2017	2018
	Continuação							
Metalurgia	2 536	1 227	976	-51,6	-20,5	0,0	0,0	0,0
Fab. de prod. de metal, exceto maq. e equip.	29 034	29 621	45 907	2,0	55,0	0,4	0,4	0,5
Fab. de equip. de informática, prod. eletr. e ópticos	712	1 014	6 664	42,4	557,2	0,0	0,0	0,1
Fab. de maq., apar. e mat. Elétr.	4 549	2 121	6 534	-53,4	208,1	0,1	0,0	0,1
Fab. de maq. e equip.	19 077	20 603	20 716	8,0	0,5	0,3	0,3	0,2
Fab. de veíc. automotores, reb.	6 887	3 776	5 027	-45,2	33,1	0,1	0,1	0,1
Fab. de móveis	17 311	24 489	34 153	41,5	39,5	0,2	0,3	0,4
Fab. de prod. diversos	40 712	47 993	28 077	17,9	-41,5	0,6	0,6	0,3
Man., repar. e instal de maq. e equip.	361 220	136 229	158 459	-62,3	16,3	5,0	1,8	1,9

Fonte: IBGE. Pesquisa Industrial Anual (PIA), 2018. Elaboração própria.

O valor corrente do VTI da indústria de transformação aumentou 6,2% em 2017 e 6,8% em 2018, relativamente aos respectivos anos anteriores. Entre as principais atividades da indústria potiguar, as expansões mais expressivas em 2017 ocorreram na fabricação de bebidas (36,3%), fabricação de produtos de minerais não metálicos (18,9%) e fabricação de produtos alimentícios (16,33%). O VTI da fabricação de produtos têxteis cresceu apenas 1,8%, enquanto a confecção de produtos de vestuário caiu 5,1%. Em 2018, a fabricação de

produtos de minerais não-metálicos cresceu 35,8%, seguido da indústria de confecções (22,4%), enquanto a fabricação de bebidas (-23,4%) e a fabricação de produtos têxteis (-12,2%) apresentaram redução relativa em seu VTI.

A indústria extrativa mineral respondeu por 33,9% do VTI da indústria potiguar em 2016, 32,1% em 2017 e 36,4% em 2018. A extração de petróleo e gás natural contribuiu com 22,9%, 22,4% e 27,6% do total do VTI, sendo a principal atividade da indústria potiguar nesses anos. Na indústria extrativa, a extração de minerais não metálicos respondeu por 8,5%, 8% e 7,7% do VTI anual nesses anos, constituindo a segunda principal atividade industrial do estado.

A indústria de transformação complementou o VTI, com uma participação de 66,1%, 67,9% e 63,6%, nos anos mencionados. Entre suas atividades, a fabricação de coque, derivados de petróleo e de biocombustíveis (23,9% do total em 2018), fabricação de produtos alimentícios (12,5%), confecção de artigos do vestuário (6,9%), fabricação de produtos de minerais não-metálicos (5,2%), fabricação de bebidas (4,3%) e fabricação de produtos têxteis (3,8%), têm a maior participação no VTI da indústria de transformação.

Os resultados verificados nos fluxos de comércio nos anos mais recentes e de emprego em 2020, mostram que as empresas incorporadas pertencem às atividades que compõem as indústrias que tradicionalmente são as mais importantes do Estado. Assim, a estrutura industrial potiguar não deverá apresentar alterações significativas, com

mudanças provocadas pela conjuntura econômica, como a verificada em 2020.

INTEGRAÇÃO NA ECONOMIA LOCAL

Um dos objetivos do Programa, também expresso na atribuição de pontos na avaliação dos projetos, é a integração das empresas na economia local. Um maior grau de integração induz encadeamentos produtivos, potencializando os efeitos multiplicadores dos investimentos. Resultando em melhoria da competitividade das empresas, pode ser fator importante para a expansão e fixação no Estado dos empreendimentos beneficiados.

Os indicadores normalmente utilizados para avaliar o grau de integração tratam de captar as relações das empresas na cadeia produtiva nos seus efeitos inter e intraindustriais. Os dados disponíveis atualmente permitem apenas examinar o valor e a origem das aquisições e o destino da produção das empresas beneficiadas e avaliar sua importância na economia local.

Como se viu, a composição do valor agregado dos fluxos de entrada e saídas e das atividades analisadas, não apresentaram alterações significativas na participação das entradas e das saídas no período analisado. Como destacado anteriormente, a intenção de induzir a endogeneização das atividades das empresas beneficiadas no mercado local foi preservada na mudança do Programa.

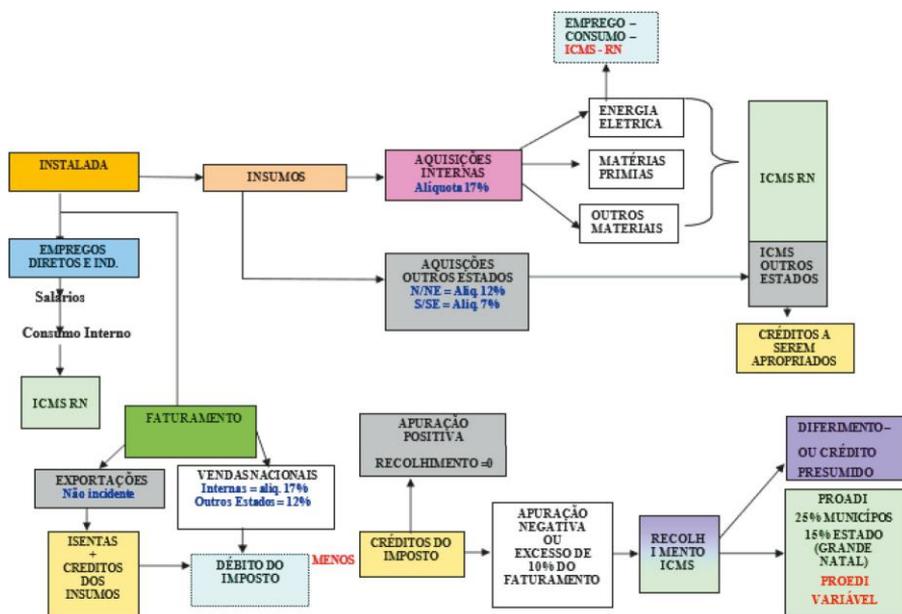
ANÁLISE DOS CUSTOS E DOS BENEFÍCIOS RESULTANTES DO PROGRAMA

A concessão do benefício provoca uma perda de receita devido ao financiamento concedido pelo PROADI ou pela renúncia devido ao crédito presumido no PROEDI. Entretanto, como o financiamento ou o crédito presumido não atinge o total do ICMS devido, as empresas beneficiadas recolhem o ICMS residual. Além disso, as aquisições no mercado local e o gasto da renda gerada pelas empresas se refletem sobre a receita de ICMS de outros setores e atividades.

A cadeia de eventos desencadeada é complexa, uma vez que gera um sistema de débitos e créditos do imposto nas operações da empresa, envolvendo inclusive a origem e o destino de suas aquisições e vendas. O acréscimo na arrecadação devido ao multiplicador do consumo da renda gerada direta e indiretamente pelas atividades da empresa também é difícil de ser contabilizado.

O Fluxograma 7.1 abaixo mostra a cadeia de eventos relacionadas às atividades das empresas beneficiadas pelo Programa e a sua caracterização está resumida adiante, na apresentação dos custos e benefícios diretos e indiretos.

FIGURA 7.2 – EFEITOS TRIBUTÁRIOS DA OPERAÇÃO DE EMPRESAS BENEFICIÁRIAS DO PROADI



Fonte: Garcia, OL. (2005).

PARTICIPAÇÃO NO TOTAL RECOLHIDO DE ICMS PELO SETOR SECUNDÁRIO

O valor nominal das receitas de ICMS recolhido pelas empresas beneficiadas em relação ao total arrecadado pela indústria mostra sua importância relativa na composição da receita total. As fontes de informações para a obtenção dos dados necessários são a SET e o Boletim de Arrecadação de

Tributos Estaduais, publicado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)¹⁷.

Segundo o Boletim, a receita real do ICMS recolhido pelo setor secundário¹⁸ variou 82,2% entre 2015 e 2018. Em 2019 verificou-se uma redução expressiva (queda de 13,4%) em relação a 2018, com uma recuperação marginal em 2020. O recolhimento das empresas beneficiadas, segundo dados da SUSCOMEX/SET, cresceu 22% entre 2015 e 2018, caindo significativamente em 2019 (-17,2%). Apesar dessas variações, o recolhimento das empresas participantes do Programa variou entre 57,9% e 52,2% do total arrecadado pelo setor secundário entre os anos de 2016 e 2019¹⁹.

17 Pode-se obter a receita anual de ICMS da indústria de transformação diretamente com a SET. Aqui usamos os dados publicados pelo Confaz como alternativa e a receita das empresas beneficiadas segundo a SUSCOMEX/SET.

18 As informações contidas no Boletim são fornecidas mensalmente pelas respectivas secretarias estaduais e do Distrito Federal. Segundo o Convênio ICMS 98/96, a receita do setor secundário exclui os valores relativos à energia elétrica, petróleo, combustíveis, lubrificantes e dívida ativa.

19 Há um aumento de 49,2% na receita de ICMS do setor secundário entre 2016 e 2015, o que provoca distorções nas comparações realizadas.

TABELA 7.20 – RECEITAS DE ICMS DO SETOR SECUNDÁRIO E DAS EMPRESAS BENEFICIADAS DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO (2015 -2020)

R\$ mil

ANO	VALORES CORRENTES		PART. %	VALORES CONSTANTES		VAR. ANUAL ICMS SEC. %	VAR. ANUAL ICMS BENEF %
	ICMS SECUNDÁRIO	ICMS IND BENEF.		ICMS SECUNDÁRIO	ICMS IND BENEF.		
2015	580.009	470.778	81,2	468.670	380.407	100,0	100,0
2016	813.996	471.490	57,9	699.099	404.938	149,2	106,4
2017	861.024	504.307	58,6	761.285	445.889	162,4	117,2
2018	931.148	506.131	54,4	854.122	464.263	182,2	122,0
2019	773.145	403.929	52,2	739.728	386.471	157,8	101,6
2020	755.940	209.740	27,7	755.940	209.740	161,3	55,1

Fonte: Confaz, Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais; SUSCOMEX/SET. Elaboração própria

A redução da arrecadação total de ICMS do setor secundário e das empresas beneficiadas nos anos de 2019 e 2020 é explicada, em parte, pela mudança ocorrida na forma como o benefício é concedido pelo PROEDI. Como destacado anteriormente, até junho de 2019 o valor devido do ICMS era recolhido pelas empresas, sendo diferido no valor correspondente ao desconto estabelecido no contrato. No procedimento adotado no PROEDI, as empresas deduzem o valor do benefício do total e recolhem o valor complementar. Assim, os R\$ 209.740 mil correspondem ao que foi realmente recolhido pelas empresas beneficiadas em 2020.

ANÁLISE DOS CUSTOS E BENEFÍCIOS DO PROGRAMA

Independentemente da forma de concessão, os custos e os benefícios tributários são semelhantes nas duas versões do Programa e podem ser classificados como diretos e indiretos.

CUSTOS TRIBUTÁRIOS

- a. Diretos: renúncia fiscal provocada pelo diferimento e o rebate do valor financiado. No caso do PROADI, ela era estabelecida anualmente no Orçamento estadual, limitada ao máximo de 10% (dez por cento) da receita tributária líquida.

No PROEDI, o valor do benefício tributário não mais transita pelo Orçamento do Estado. Há, entretanto, a necessária previsão das despesas decorrentes do crédito presumido LOA²⁰.

- b. Indiretos: custos administrativos gerados pela operação do programa (gastos com custeio). Neste caso classificam-se as despesas com a remuneração dos servidores envolvidos na administração, análise e avaliação dos projetos e desempenho

20 Contabilmente, no PROADI era classificada como Despesa de Capital (Inversões Financeiras) no Balanço Anual. Nas previsões da LOA de 2021, as concessões do PROEDI são classificadas como crédito presumido.

das empresas beneficiadas, além dos gastos com os materiais consumidos nessas tarefas²¹.

BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS

- a. Diretos: acréscimo da receita tributária derivada da operação dos projetos implantados. Mesmo com a utilização dos incentivos, há geração de receitas do ICMS devido as isenções parciais (75% da receita devida para empreendimentos localizados no interior e 60% para a Grande Natal, limite de 10% do faturamento da empresa e percentual do “rebate” obtido pela pontuação no projeto) no caso do PROADI. No PROEDI a situação é similar. Embora o crédito presumido tenha sido elevado a até 95,0% do total devido, somente uma empresa tem o grau mais alto do crédito presumido e a maioria das empresas que migraram para o PROEDI mantiveram as condições anteriores.
- b. Indiretos
 - b1) acréscimo da receita devida ao efeito multiplicador dos investimentos incentivados durante sua implantação e no período de operação. Os

21 O custo indireto é difícil de ser estimado devido a multiplicidade de funções desempenhadas pelos encarregados da operacionalização do Programa e pode ser considerado marginal na estrutura de custos da unidade.

encadeamentos produtivos para trás, provocados pelas aquisições derivadas das novas atividades, com o crescimento da demanda por produtos locais, eleva o faturamento dos fornecedores e, conseqüentemente, as receitas tributárias do estado. O encadeamento para frente também resulta em elevação das receitas pelo incremento da produção industrial ou por elevarem o nível das atividades comerciais locais;

- b2) acréscimo da receita derivada do incremento do consumo devido ao aumento da renda gerada pelos novos empregos criados no período de implantação do projeto e na fase de operação;
- b3) acréscimo indireto da receita tributária derivada das atividades estimuladas pelas empresas beneficiadas;
- b4) incremento dos coeficientes de participação do estado no Fundo IPI-Exportação devido às exportações proporcionadas pelos novos empreendimentos.

VALOR DO BENEFÍCIO LÍQUIDO RECEBIDO PELAS EMPRESAS

A mudança na forma de concessão do benefício alterou a metodologia para a obtenção do seu valor líquido. Na vigência do PROADI, as empresas recebiam o financiamento do ICMS na proporção do benefício a que faziam jus e

recolhiam o valor complementar correspondente ao total do ICMS devido. Assim, pode-se expressar o valor do benefício (ou custo tributário) líquido, como o resultado da subtração do valor recolhido do total financiado. Assim, o custo líquido pode ser expresso como:

$$\text{Custoliq.} = \text{ICMSrec} - \text{ICMSfin}$$

Onde:

$$\text{Custoliq.} = \text{Custo anual direto líquido};$$

ICMSrec = Valor anual do ICMS recolhido pelas empresas beneficiadas;

$$\text{ICMSfin} = \text{Valor anual do ICMS financiado.}$$

No PROEDI, as empresas obtêm um crédito presumido correspondente ao percentual que lhe foi concedido e recolhem o valor do ICMS relativo à diferença em relação ao total devido. Assim, pode-se representar o valor do custo líquido como:

$$\text{Custoliq.} = \text{ICMScpr} - \text{ICMSrec}$$

Onde:

$$\text{Custoliq.} = \text{Custo anual direto líquido};$$

ICMScpr = Valor anual do desconto do ICMS presumido;

ICMSrec = Valor anual do ICMS recolhido pelas empresas beneficiadas.

A Tabela 7.21 contém os valores recolhidos pelas empresas industriais participantes do Programa nos anos de 2015 a 2020, segundo dados da SUSCOMEX/SET. As despesas registradas nos balanços do Governo do Estado nos anos de 2015 a 2019 correspondem ao financiamento do ICMS referente ao PROADI; em 2020, o valor classificado como despesa é a previsão do crédito presumido estabelecida na LDO para as empresas participantes do PROEDI. Finalmente, o custo líquido do Programa, obtido pela diferença entre os valores das duas colunas entre 2015 e 2019. Em 2020, o custo líquido é obtido pela subtração do total do ICMS recolhido do total do crédito presumido previsto na LDO.

TABELA 7.21 – VALOR ANUAL DAS RECEITAS E DESPESAS DO PROGRAMA (2015 - 2020)

R\$ mil

ANOS	VALORES CORRENTES				VALORES CONSTANTES			TAXA DE VAR. ANUAL (%)		
	ICMS REC.	DESPESA	CUSTO LIQ.	ICMS REC/ DESP %	ICMS REC	DESPESA	CUSTO LIQ.	DESPE-SA	ICMS REC.	CUSTO LIQ.
2015	470.778	362.617	108.161	77,03	380.407	293.009	87.398	100	100	100
2016	471.490	214.035	257.455	45,4	404.938	183.823	221.115	62,7	106,4	253
2017	504.307	287.583	216.724	57,03	445.889	254.270	191.619	86,8	117,2	219,2
2018	506.131	294.506	211.626	58,19	464.263	270.144	194.120	92,2	122	222,1
2019	403.929	188.652	215.277	46,7	386.471	180.499	205.972	61,6	101,6	235,7
2020*	209.740	344.999	135.259	60,79	209.740	344.999	135.259	117,7	55,1	154,8

*Estimativa LDO 2020.

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal a partir de 2018 e SIAFI até 2017; SUSCOMEX/SET, LDO 2020 e LDO 2021. Valores corrigidos pelo IPCA 2020. Elaboração própria.

Em termos gerais observa-se que há uma oscilação significativa no comportamento do valor das despesas durante o período: valor real registrado em 2015 foi de R\$ 293.009 mil, caindo para R\$ 183.823 mil em 2016, isto é, uma redução de 37,3%. Em 2017 e 2018 o total anual das despesas apresentaram recuperação, porém ainda abaixo do valor inicial (-13,2% e -7,8%, respectivamente). Em 2019, as despesas realizadas foram as menores registradas no período, devido à mudança na forma de concessão do benefício (-38,9% em relação a 2015). Em 2020, as despesas previstas superaram em 17,7% as realizadas no ano inicial, mas tal resultado depende da confirmação das despesas realizadas efetivamente²².

A arrecadação de ICMS pelas empresas beneficiadas apresentou um comportamento crescente até 2018, com a arrecadação passando de R\$ 380.407 mil em 2015 para R\$ 464.263 mil em 2018. Nos dois últimos anos, o recolhimento caiu devido a mudança na forma de concessão do benefício.

22 A LDO de 2021 prevê renúncia de R\$ 273.616 mil e de R\$ 292.535 mil com o PROEDI em 2021 e 2022, respectivamente.

FIGURA 7.3 – EVOLUÇÃO DAS DESPESAS E RECEITAS DE ICMS DAS EMPRESAS BENEFICIADAS PELO PROGRAMA (2015 -2020)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal a partir de 2018 e SIAFI até 2017; SUSCOMEX/SET, LDO 2020 e LDO 2021. Elaboração própria.

O comportamento do custo líquido do Programa é consequência da evolução das despesas e do recolhimento registrado, passando de R\$ 87.398 mil em 2015 para R\$ 135.259 mil em 2020. O crescimento mais notável ocorreu em 2016 (153% em relação a 2015), mantendo-se entre 139,2% e 135,7% nos três anos seguintes. Em 2020 custo líquido representou um crescimento de 55,1% em relação a 2015.

A coluna ICMS REC/DESPESA da Tabela 7.21 revela o nível de utilização do benefício por parte das empresas integrantes do Programa. Teoricamente, a proporção deveria estar entre 60% e 75% durante a vigência do PROADI, dado o valor do benefício. Valores próximos a 60% seriam razoáveis pela concentração de empresas na RMN. No PROEDI, como

os limites do benefício foram ampliados, essa relação deveria ser mais elevada.

Os resultados observados, com exceção do ano de 2015, encontram-se muito abaixo do esperado durante os anos de 2016 a 2018. Uma das razões que explicam parte desses resultados é o fato de as empresas só recorrerem ao financiamento quando os créditos obtidos pelas compras de insumos não são suficientes para compensar o imposto devido, como mostrado no fluxograma 1, acima. No entanto, a diferença constatada é muito elevada para ser explicada somente por esse motivo.

O resultado de 2019 está comprometido pelos motivos já expostos. Em 2020 a relação aproxima-se de um nível mais condizente com o esperado e pode ser modificada quando se obtiver o valor da despesa efetivamente executada.

CUSTO DIRETO DOS EMPREGOS GERADOS

A geração de empregos diretos é um dos objetivos específicos do Programa, sendo um dos critérios que modula o percentual do financiamento ou do crédito presumido pelas empresas. Para preservar ou elevar o nível de emprego e a renda dele derivada, o Estado incorre em um custo, representado pela renúncia fiscal associada ao Programa. O custo do emprego direto é uma das questões mais relevantes

envolvidas em programas de incentivos semelhantes ao PROADI e PROEDI.

Com os dados disponíveis só é possível estabelecer o custo direto – isto é, desconsiderando os efeitos positivos indiretos mencionados anteriormente – para os empregos registrados em dezembro de 2020. Assim, o quociente entre o valor total anual do custo líquido (R\$ 135.259 mil) em relação aos 26.899 empregos diretos existentes em dezembro de 2020, resultam em um custo médio anual de R\$ 5.028,00, ou R\$ 419,00 mensais.

Considerando os benefícios indiretos – como o efeito multiplicador das aquisições realizadas pelas empresas participantes do programa e a receita tributária derivada dos gastos gerados pela massa salarial dos trabalhadores ocupados direta e indiretamente –, o custo dos empregos criados certamente é bem menor que o verificado acima.

MASSA SALARIAL, GASTOS COM CONSUMO DOS ASSALARIADOS E EFEITOS TRIBUTÁRIOS

A massa salarial gerada pelos empregos diretos e indiretos é enfatizada quando se destaca os efeitos multiplicadores dos investimentos e da produção das empresas. O dispêndio dos salários eleva o consumo de mercadorias e serviços e a receita tributária dos estados e municípios. A mensuração desses efeitos depende do valor

da massa salarial, da proporção da renda gerada que é dedicada ao consumo e da origem das mercadorias e serviços consumidos.

Atualmente não se dispõe de dados sobre o valor total anual dos salários pagos pelas empresas beneficiadas. Entretanto, na impossibilidade de obter essas informações diretamente, é possível estimar um valor aproximado da massa salarial gerada, assim como dos outros elementos necessários podem ser encontrados em outras fontes.

O total de empregos criados, por setor e atividade, permite obter um valor aproximado da massa salarial direta gerada a partir de fontes que disponibilizam os salários médios pagos pelas empresas sediadas no Estado ou na região. Esses dados podem ser obtidos em fontes como a RAIS, o CAGEDE, a PIA, entre outras, mencionados anteriormente.

A proporção da massa salarial que é destinada ao consumo podem ser encontradas, por exemplo, na Pesquisa de Orçamento Familiares (POF) do IBGE na qual se obtém, alternativamente, a carga tributária sobre o consumo segundo as faixas salariais.

A origem dos produtos consumidos também é importante, uma vez que parte da receita é desviada para o local de origem das mercadorias. As estimativas da origem

e o destino das aquisições podem ser obtidas junto à SET ou em publicações sobre os fluxos de comércio interno do país²³.

RESUMO, CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Em dezembro de 2020 havia 165 empresas beneficiadas pelo PROEDI, gerando 26.899 empregos diretos, respondendo por 53,3% dos empregos industriais existentes no Estado. Do total, sete novas empresas foram admitidas no Programa, acrescentando 2.516 novos postos de trabalho, das quais 6 em 2020 na vigência do PROEDI. Na indústria de Fabricação de Bebidas, a participação das empresas beneficiadas atingiu por 97,7% do total empregado nessa atividade, sendo seguida por 90,6% na Fabricação de Produtos Têxteis, 66,5% na Indústria de Confecções e 59,0% na Indústria de Fabricação de Produtos Alimentícios.

Entre os empreendimentos apoiados, as micro e pequenas empresas constituíram 69,9% do total e geraram 13,5% do total dos empregos; 40 empresas médias responderam por 32,0% do pessoal ocupado; e 10 grandes empresas por 54,4% do total empregado.

Os empreendimentos estão distribuídos em 68 municípios. Os municípios da RMN concentram 61,5% do

23 É possível obter essas estimativas em estudos sobre o fluxo de comércio entre os estados brasileiros. Outra possibilidade é obter dados sobre esses fluxos junto à SET.

total dos postos de trabalho gerados. Em algumas atividades o grau de concentração é mais elevado: Confeção de Artigos do Vestuário (96,7%), Fabricação de Produtos Têxteis (85,3%) e Fabricação de Produtos de Borracha e Material Plástico (74,5%). Com relação à indústria de Fabricação de Produtos Alimentícios, constata-se que este setor é o mais bem distribuído relativamente, apresentando maior número de empresas localizadas nos municípios do interior e uma distribuição muito semelhante à do total de empregos gerados.

Os municípios do interior têm proporcionalmente mais empregos nas atividades cuja localização está relacionada à disponibilidade de matéria-prima (extração de minerais não-metálicos, fabricação de produtos de minerais não metálicos, fabricação de biocombustível e aquicultura e pesca).

Os fluxos de comércio, tomando 2015 como base, foram crescentes ao longo do período. O valor total das aquisições passou de R\$ 3.984 mil em 2015 para R\$ 7.433 mil em 2020 (crescimento de 86,6%). O valor total das vendas, por sua vez, aumentou 75,1%, passando de R\$ 5.823 mil em 2015 para R\$ 10.196 mil em 2020. O saldo entre o valor total das entradas e saídas foi sempre positivo ao longo do período, crescendo 50,2% entre 2015 e 2020. As taxas de crescimento e de variação anual de entrada e saída revelam aceleração no período de 2018 a 2020, sendo que as taxas neste último ano foram as mais elevadas de todo o período.

A composição do valor total das entradas e saídas no período analisado revelam uma significativa estabilidade:

as aquisições realizadas no Estado variaram entre o pico de 29,1% em 2016 ao mínimo de 26,1% em 2020, enquanto as compras originadas em outros estados brasileiros ficaram em torno de 60%, com as importações variando entre o mínimo de 10,3% em 2017 e o máximo de 12,9% em 2020. As vendas destinadas aos outros estados ficaram em torno de 58,5%, enquanto o mercado estadual foi o destino de cerca de 40% do total das vendas. A diferença entre as entradas e saídas é compensada pelas importações de aproximadamente 11% do total das compras contra apenas 2,3% das exportações agregadas.

A estrutura industrial do Estado continua sendo predominantemente voltada à produção de bens de consumo e os resultados observados no nível de emprego e nos fluxos de comércio, nos dois últimos anos, mostram que não haverá alterações significativas na formação do VAB da indústria potiguar.

A participação das empresas beneficiadas pelo PROADI/PROEDI no total do ICMS recolhido pelo setor secundário no período de 2016 a 2019 foi de aproximadamente 55%, em média. Em 2020, com a alteração na forma de concessão do benefício, por meio da qual as empresas deixaram de recolher o imposto, essa proporção caiu para 27,7%.

O valor do benefício líquido recebido pelas empresas variou significativamente, aproximando-se do esperado em 2020, quando atingiu 60,77%. O custo dos empregos existentes em dezembro de 2020, considerando o benefício líquido direto

e o número de empregos registrados, resultaram em um custo médio anual de R\$ 5.028,00, ou R\$ 419,00 por mês. Como salientado anteriormente, se considerados os efeitos indiretos do multiplicador das despesas com consumo derivadas da massa salarial e das receitas geradas pelas aquisições nas empresas locais, o custo dos empregos gerados deve cair significativamente.

Pode-se concluir que, no contexto em que a disputa para expandir e manter os investimentos localizados em seus territórios dissemina políticas públicas semelhantes ao PROEDI, o Programa cumpre o papel de preservar e fomentar a indústria, com a inclusão de novas empresas no Programa nos dois últimos anos. Como a implantação ocorreu a partir de junho de 2019, sua capacidade de atrair novos empreendimentos ainda não pode ser devidamente avaliada. Também é possível identificar a extensão do apoio concedido a um expressivo número de micro e pequenas empresas, apesar de sua participação muito pequena na geração de empregos.

Sem a pretensão de ser exaustivo, algumas recomendações podem ser úteis para o aprimoramento do PROEDI. Alternativas que elevariam o grau de endogeneização das atividades das empresas beneficiadas seria poderia ser a integração com outros Programas implementados pela própria SEDEC, como o apoio aos Arranjos Produtivos Locais (APL's), o Pró-Sertão, e os relacionados à disponibilização de infraestrutura. Ao fortalecer os elos das cadeias produtivas,

essa integração também aumentaria as barreiras à saída de empresas do Estado.

Do ponto de vista institucional, dada a importância econômica e social do Programa, seria muito importante a criação de uma estrutura mais bem estruturada ou a ampliação da já existente para atender as necessidades de sua administração. O envolvimento de várias Secretarias e Coordenações em sua execução necessita de organização e competências mais bem definidas.

Em geral, recomenda-se que as políticas públicas sejam formuladas prevendo seu acompanhamento e avaliação de seus resultados. Para isso é necessário que se estabeleça objetivos claros, metas e os indicadores que serão utilizados no processo de execução avaliação.

No caso do PROEDI, pode-se procurar estabelecer metas anuais, quantitativas e/ou qualitativas, baseado nos critérios para a concessão dos benefícios, como a geração e a qualidade de empregos, atividades inovadoras, impactos na geração de renda e na arrecadação tributária, entre outras previstas no processo de concessão.²⁴

24 Por depender de decisões de investimento privado, o nível de incerteza no cumprimento de metas desse é elevado. Entretanto, experiência com o PROADI e a operação do PROEDI, juntamente com os objetivos mais amplos propostos para o desenvolvimento do Estado podem servir de subsídios para construção de cenários que serviriam de base para metas alternativas.

Do ponto de vista do acompanhamento, algumas medidas podem ser adotadas para seu aperfeiçoamento. A maior interação entre os órgãos envolvidos em sua execução é essencial nesse aspecto e protocolos operacionais precisam ser estabelecidos, com a formulação e aplicação de indicadores de acompanhamento, relacionados às metas estabelecidas.

Um dos pontos importantes na execução do PROEDI é a previsão anual do crédito presumido. Como se viu, ocorreu uma grande variação no valor previsto para o Programa nos últimos anos. O valor previsto do crédito presumido afeta o total de recursos orçamentários disponível e critérios para seu cálculo necessitam ser aperfeiçoados.

Durante o ano, com a entrada ou saída de empresas, o aumento do nível de atividade ou o faturamento das empresas, o crédito presumido concedido varia proporcionalmente. Assim, para o acompanhamento periódico de sua execução, é necessário que se disponha dos valores dispendidos ao longo do ano, com uma periodicidade estabelecida.

Da mesma forma o acompanhamento dos fluxos de comércio das empresas beneficiadas, comparadas com o observado nos anos anteriores, dariam uma visão de possíveis alterações na endogeneidade das suas atividades operacionais.

As empresas beneficiadas pelo Programa devem se comprometer com a prestação de informações periódicas dos dados requeridos para compor os indicadores de acompanhamento e avaliação. Dentre esses, informações

sobre o número de empregos, valor dos salários totais pagos no período e faturamento, entre outros. Subsidiariamente, parte das informações necessárias poderiam ser fornecidas pela SET, como as que foram utilizadas em parte deste relatório.

As informações e os dados obtidos deverão constituir uma base de dados que, organizada da forma adequada, serviriam para dar maior transparência e eficácia na operacionalização do Programa.

As empresas beneficiadas pelo Programa devem se comprometer com a prestação de informações periódicas dos dados requeridos para compor os indicadores de acompanhamento e avaliação. Dentre esses, informações sobre o número de empregos, valor dos salários totais pagos no período e faturamento, entre outros. Subsidiariamente, parte das informações necessárias poderiam ser fornecidas pela SET, como as que foram utilizadas em parte deste trabalho.

As informações e os dados obtidos deverão constituir uma base de dados que, organizada da forma adequada, serviriam para dar maior transparência e eficácia na operacionalização do Programa.

REFERÊNCIAS

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA (CONFAZ).
Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais. Disponível em:

<https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>. Acesso em: 8 mar. 2021.

CONSCONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Balanco Geral do Estado**. 2019. Disponível em: <http://www.control.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=896&ACT=&PAGE=&PARM=&LBL=Balan%E7os>. Acesso em: 10 mar. 2021.

GARCIA, O. L. **Análise dos efeitos do Programa de Incentivo à Industrialização (PROADI) sobre a estrutura industrial e a Receita Tributária do Estado**. Secretaria de Estado da Tributação do Rio Grande do Norte (SET/RN). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Natal: dez. 2005. 56 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de Contas Regionais do Brasil**. Contas Regionais: Brasil 2018. Contas Nacionais n. 77. ISSN 1415-9813. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contasnacionais/9054-contasregionais-do-brasil.html>. Acesso em: 10 mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Serviços e Comércio. **Pesquisa Industrial Anual - Empresa 2018**. Disponível em: www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9042-pesquisa-industrial-anual. Acesso em: 12 mar. 2021.

SEPR/ME. **Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho**. Novo Caged. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/novo-caged>. Acesso em: 13 mar. 2021.

SEPR/ME. Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho. **Anuário Estatístico da RAIS**. Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/anuario-rais>. Acesso em: 13 mar. 2021.

Sobre os autores

Caio Cezar Fernandes da Silva – Mestrando em Economia e Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Atualmente, é bolsista remunerado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior (CAPES), membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço, Trabalho, Inovação e Sustentabilidade (GEPETIS) e Editor Adjunto da Revista de Economia Regional, Urbana e do Trabalho (RERUT). Tem interesse nas áreas de economia regional, crescimento econômico e economia do trabalho.

Denílson da Silva Araújo – Doutor em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente (Unicamp), Mestre em Economia (UFPB) e Graduado em Ciências Econômicas (UFPB). Atualmente, é Professor Associado³ do Departamento de Economia da UFRN, atuando no Curso de Graduação em Ciências Econômicas (UFRN). É membro Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço, Trabalho, Inovação e Sustentabilidade. Tem experiência nas seguintes áreas: economia regional e urbana; e desenvolvimento econômico.

Ellitamara Alves de Oliveira Melo – Graduada em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço, Trabalho, Inovação e Sustentabilidade (GEPETIS) e do Laboratório Interdisciplinar Sociedades, Ambientes e Territórios (LISAT/UFRN). Bolsista de Iniciação Científica orientada pela professora Luziene Dantas de Macedo. Possui interesse nas áreas de estudo focadas em desenvolvimento econômico regional, desenvolvimento econômico, economia sustentável e economia da energia.

Julia Rocha Araújo – Graduada em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas – 2005), Mestra em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS – 2010) e Doutora em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE – 2017). Atua como Professora Adjunta do Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e tem experiência na área de economia, com ênfase em economia urbana.

Juliana Bacelar de Araújo – Doutora em Desenvolvimento Econômico (Unicamp), Mestra em Desenvolvimento Econômico (Unicamp) e graduada em Ciências Econômicas (UFPE). Atua como Professora Adjunta do Departamento de Economia e do Programa de Pós-graduação em Economia da UFRN. Além disso, desempenha atividades acadêmicas como pesquisadora na Rede INCT Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal – e no Grupo de Pesquisa em Economia Política

do Desenvolvimento (GEPD/UFRN). Tem experiência nas seguintes áreas: economia regional e urbana, economia social e do trabalho e desigualdade.

Luziene Dantas de Macedo – Doutora em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), professora Adjunta da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN – regime DE) e membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço, Trabalho, Inovação e Sustentabilidade (GEPETIS) e do Laboratório Interdisciplinar Sociedades, Ambientes e Território (LISAT). Tem experiência na área de economia, com ênfase em teoria econômica, desenvolvimento econômico/regional, economia da energia, planejamento setorial e fontes renováveis de energia.

Odair Lopes Garcia – Professor voluntário, consciente e experiente do Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Graduado em Ciências Econômicas pelo Centro Universitário Fundação Santo André (1974), Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC – 1978) e Doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp – 1990). Foi professor efetivo do Departamento de Economia da UFRN até dezembro de 2004, Coordenador da Base de Pesquisa Estratégias para o Desenvolvimento do Nordeste – Seção do Rio Grande do Norte – e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRN. Exerceu a função de consultor da Secretaria de Estado da Tributação do Rio Grande do Norte (SET-RN), no Programa das Nações Unidas

(PNUD), para a Modernização do Sistema Arrecadatório dos Tributos do Estado. Também foi Diretor Administrativo e Financeiro da Fundação de apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Norte (FAPERN) até maio de 2015. Atualmente se dedica aos temas envolvendo o desenvolvimento econômico – especialmente voltados à economia regional –, aspectos da indústria, incentivos fiscais, competitividade e políticas públicas.

Thales Augusto Medeiros Penha – Professor Adjunto do Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Coordenador do Núcleo de Estudos em Economia e Políticas para Desenvolvimento Rural (NERUR-UFRN). Como pesquisador, atua na área de economia agrícola, mais especificamente sobre mercados agroalimentares globais. Desde 2015, tem atuado no projeto Global Agricultural Value Chains coordenado pelo International Center for Development and Decent Work (ICDD) da Universidade de Kassel (Alemanha). Nesse projeto, analisam-se as cadeias globais de produtos agrícolas, bem como seus impactos econômicos e sociais, comparando os resultados com outros produtos e regiões que atuam nas cadeias globais de valor agrícola.

William Eufrásio Nunes Pereira - Doutor em Ciências Sociais, Mestre em Economia, Especialista em Gestão dos Recursos Humanos, Bacharel em Economia e Direito. Professor

Associado do Departamento de Economia e do Programa de Pós-graduação em Economia da UFRN. Editor da Revista de Economia Regional, Urbana e do Trabalho (RERUT). Apresenta experiência nas seguintes áreas: economia regional e urbana, economia e direito do trabalho, direito econômico e tributário, direitos humanos e desigualdades sociais e econômicas.



**PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO
INDUSTRIAL NO RIO GRANDE DO NORTE:
MUDANÇAS ENTRE 2015 E 2020**

