

FUNDOPEM, INVESTIMENTOS PÚBLICOS E EMPREGOS NA INDÚSTRIA GAÚCHA

Sérgio Roberto Kapron¹
Fernando Lengler²

Área Temática: Desenvolvimento Econômico

RESUMO

As renúncias fiscais como forma de incentivo à empresas cresceram significativamente no RS enquanto os investimentos públicos se reduziram. Os setores industriais mais incentivados não foram aqueles com maior participação na estrutura de empregos. Entre os setores que concentraram a maior parte dos incentivos, alguns reduziram o número de empregos em relação ao período de início das renúncias fiscais, outros mantiveram-se estáveis e alguns menos incentivados tiveram aumento. Em conjunto, os sete setores que mais receberam recursos apresentaram queda na participação relativa dos empregos na indústria gaúcha.

Palavras-chave: Indústria; incentivos fiscais; emprego.

A crise estrutural das finanças públicas do estado do Rio Grande do Sul (RS) e a política de renúncias fiscais estaduais em favor de algumas indústrias são temas que têm ocupado a pauta de diversos segmentos da sociedade gaúcha. Ambos guardam estreita relação com o tema do desenvolvimento econômico do estado. O primeiro, por revelar a perda de capacidade do poder público estadual em manter serviços públicos qualificados e de garantir níveis satisfatórios de investimentos. O segundo, por ser utilizado como instrumento que deveria contribuir para o desenvolvimento e a geração de empregos na indústria gaúcha. Ambos também se relacionam diretamente entre si na medida que os montantes direcionados às empresas privadas deixam de ingressar no tesouro estadual, reduzindo a capacidade de investimentos públicos e contribuindo para a crise financeira estadual.

Estas questões ensejaram uma investigação acerca do passado recente a fim de lançar luzes sobre as relações entre os investimentos públicos estaduais, os montantes de renúncias fiscais através do Fundo Operação Empresa (FUNDOPEM-RS) e o desempenho da geração de empregos nos setores industriais mais incentivados com renúncias fiscais. Para tanto, foram utilizados dados dos Balanços Gerais e Despesa Orçamentária do RS para aferir os valores dos investimentos públicos estaduais; dados divulgados pela Fazenda estadual ou

¹ Mestre em Economia pelo PPGE/PUCRS e assessor da Bancada do Partido dos Trabalhadores na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. E-mail: sergio.kapron@al.rs.gov.br

² Graduando em Economia na FACE/PUCRS, estagiário na Bancada Bancada do Partido dos Trabalhadores na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. E-mail: fernandolengler@gmail.com

declarados por representantes do governo em reuniões na Assembléia Legislativa do estado e em documentos por esta solicitados sobre as renúncias fiscais do Fundopem; e, informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) sobre o emprego nos setores industriais. Dadas as restrições de informações, especialmente do Fundopem, foram compatibilizados os períodos possíveis, de forma a relacionar as variáveis analisadas.

Os investimentos estaduais compreendem os gastos com imobilização de ativos em infra-estrutura (como estradas, saneamento, energia, habitação), prédios e equipamentos (como hospitais, postos de saúde, escolas, espaços administrativos) ou ainda inversões financeiras em financiamentos e subsídios à produção e outros programas públicos³. Algumas destas áreas são responsabilidade Constitucional direta do estado enquanto ente federado, sendo que sua omissão ou insuficiência, dificilmente será suprida. No mesmo sentido, trata-se de áreas com grande repercussão sobre a qualidade de vida da população e sobre as condições de produção e geração de renda. Tanto a qualidade de vida da população – que depende dos investimentos públicos – quanto a própria infra-estrutura são fundamentais à realização de atividades econômicas, que, por sua vez irão repercutir na geração de renda e emprego para a população e na própria arrecadação fiscal do estado e sua capacidade de gastos e investimentos. Ou seja, os gastos públicos estão diretamente ligados às condições de financiamento público do desenvolvimento da sociedade⁴.

A redução da capacidade de investimentos públicos estaduais foi manifestada na Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa em 2006. A TABELA 1 reproduz as informações que demonstram a redução no volume de investimentos estaduais em relação a Receita Corrente Líquida (RCL) ao longo dos últimos governos. A redução mais acentuada ocorre ao longo da década de 1990 e início do ano 2000. Observe-se que os investimentos do período 1995-98 (Britto) contaram com significativos recursos extraordinários de alienação de patrimônio público, correntemente conhecidas como privatizações⁵.

³ Como financiamentos foram considerados somente aqueles recursos diretos do tesouro estadual, não considerados, portanto, os provenientes das instituições financeiras estaduais.

⁴ Este tema está relacionado com a capacidade de financiamento do desenvolvimento por parte do Estado brasileiro como um todo, que foi sensivelmente deteriorada nas décadas de 80 e 90, estando relacionada tanto ao fim do ‘desenvolvimentismo’, como modelo de financiamento do desenvolvimento brasileiro, quanto às reformas neoliberais. Uma das perspectivas destas análises remetem ao agravamento da crise fiscal por conta dos sucessivos momentos históricos em que o Estado Brasileiro financiou o desenvolvimento dos setores capitalistas sem, no entanto, obter destes os retornos quando de seus períodos de crescimento. Ver a respeito Fiori (1995) e Beluzzo (2002).

⁵ Dentre as mais significativas encontram-se a Companhia Riograndese de Telecomunicações (CRT) e parte da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE).

TABELA 1
Percentual médio de investimentos por governo, em relação à RCL,

Governo	% Investido / RCL
Triches	29,66%
Guazelli	29,13%
Amaral	27,61%
Jair	19,08%
Simon	20,54%
Collares	13,07%
Britto	16,71%
Olívio	7,30%
Rigotto	5,50%

FONTE: Balanço Geral do Estado do RS / Secretaria da Fazenda do RS.

NOTA 1: Nos investimentos estão computadas também as inversões financeiras.

NOTA 2: No governo Rigotto, abrangem os anos de 2003/05.

NOTA 3: Até governo Britto trata-se da Direta com Transferências; demais governos, orçamento consolidado.

Fonte: Rio Grande do Sul/Mensagem do Governador/2006

Após as restrições na tomada de empréstimos (endividamento), muito utilizados na década de 70 e 80, que financiaram investimentos, o estado do RS perdeu na década de 90 também a capacidade de financiamento via processo inflacionário (arrecadação protegida da inflação contra gastos que se corroíam ao longo do ano). Após a utilização da alienação do patrimônio praticamente se esgotaram as formas significativas de obter recursos, o que se refletiu diretamente nos gastos com investimentos.

Já o instrumento de renúncias fiscais, ou incentivos financeiros à empresas privadas, passou a ser utilizado com maior ênfase justamente durante o período em que o estado perdia capacidade de investir. Um dos instrumentos mais utilizados (e polêmicos) é o Fundopem. Sua origem remonta ao início dos anos 70⁶, mas sua utilização é bastante restrita até o final dos anos 80. Este instrumento constitui-se na utilização de recursos que as empresas pagam (ou deveriam pagar) a título de Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS. Trata-se do mais significativo dos tributos estaduais, respondendo por cerca de 75% do total das receitas. As empresas devem recolher o tributo em função da comercialização de seus produtos ou serviços. De fato, o tributo é cobrado do consumidor, cabendo à empresa repassar os respectivos valores aos cofres públicos. O Fundopem consiste em permitir que a empresa fique com o tributo (ou parte dele) em troca de investimentos que incrementem a produção e o emprego.

Até a metade da década de 90 o Fundo devolvia os recursos às empresas após estas o terem recolhido aos cofres estaduais. Uma alteração na sistemática instituiu a apropriação do benefício sob a forma de ‘crédito presumido’, o que na prática, permite à empresa abater

⁶ Lei Estadual Nº 6.427, DE 13 DE OUTUBRO DE 1972.

mensalmente do imposto devido a parcela referente ao incentivo. Um novo formato da legislação aprovado no ano de 1997⁷ introduziu a modalidade de financiamento. As empresas agora deveriam devolver os recursos aos cofres públicos⁸ (até então era a fundo perdido) após um período de até 05 anos de carência e com 08 anos de amortização, com juros de até 6% ao ano e com a possibilidade correção de no máximo 90% da inflação. A modalidade de ‘fundo perdido’ retorna na legislação de 2003⁹, agora sob a forma de um ‘abatimento’ em parte do retorno do valor financiado, mas dirigido a investimentos que fossem realizados em regiões com menores índices de desenvolvimento social, salvo exceções que fossem julgadas durante a concessão.

O Fundo é gerido pela estrutura técnica formal do Estado, sob a decisão de um Conselho cuja participação conta com representantes de segmentos da sociedade. As concessões devem seguir os objetivos do Fundo e critérios técnicos, previstos em lei ou regulamento. Entre as mudanças da legislação, o fundo manteve suas características básicas, salvo as alterações já mencionadas.

A legislação de 1971 objetivou em seu Art. 2º “prestar apoio financeiro às empresas industriais, visando ao desenvolvimento econômico-social do Estado” (LEI 6.427/71). Já a legislação de 1988, a partir de quando o fundo passou a ter maior operacionalidade, previu (Art. 4º) dentre os critérios básicos a serem observados para a concessão do incentivo a “a capacidade de geração de empregos”. O que também foi expresso na legislação posterior: “a geração significativa de empregos diretos e indiretos” (Lei 11.028/97, Art. 1º). Como se tratam de objetivos gerais, de seu centro pode-se depreender o intuito da expansão da capacidade produtiva, tendo como quesito básico a realização de novos investimentos e a geração de novos postos de trabalho¹⁰. Ambos quesitos devem constar dos compromissos assumidos pelas empresas beneficiadas, ficando as mesmas sujeitas a fiscalização posterior.

As concessões de incentivos tiveram seu período mais expressivo entre os anos de 1994 e 1998. O GRÁFICO 1 demonstra a evolução do número de concessões para cada ano de

⁷ Lei Estadual Nº 11.028, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1997.

⁸ Nos montantes totais de renúncias a forma de financiamento foi insignificante até o ano de 2004, atingindo menos de 1% dos totais anuais.

⁹ Lei Estadual Nº 11.916, DE 02 DE JUNHO DE 2003.

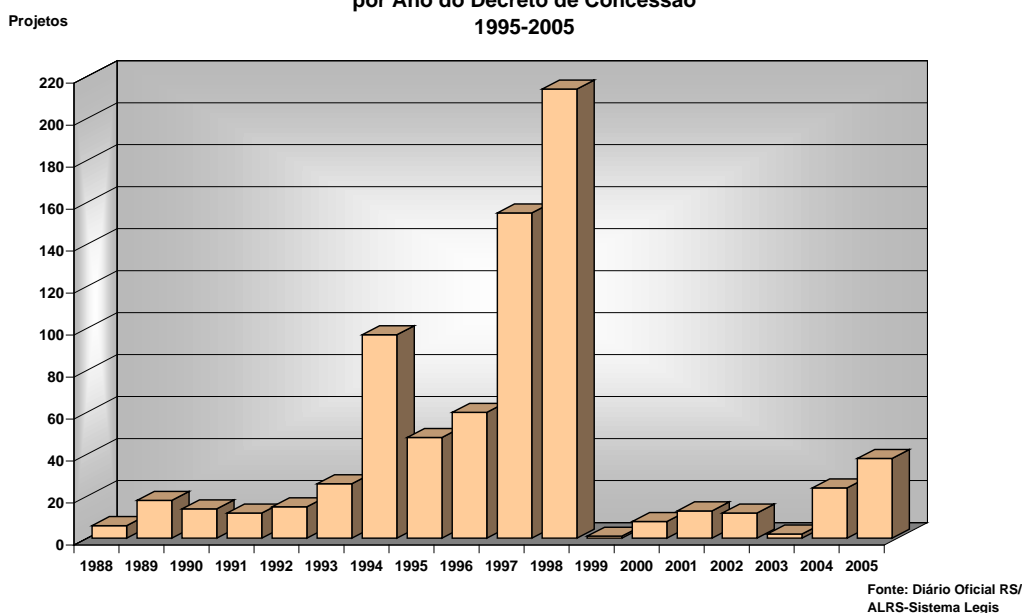
¹⁰ Houve uma modalidade do incentivo, denominado ‘Nosso Emprego’, que desobrigava as empresas de novos investimentos, condicionando o incentivo apenas a geração de empregos. Foi dirigido à empresas que estavam com capacidade ociosa de produção após significativas demissões no período 1994-96.

edição do Decreto Estadual que autorizou o benefício¹¹. Entre os anos de 1988 e 1993 a média foi de 15,1 concessões por ano. Já entre 1994 e 1998 se elevou para 114,8 benefícios anuais. A partir daí houve uma drástica queda (média de 7,2 projetos entre 1999 e 2003), identificando uma mudança de política no Fundo, que, após a nova legislação de 2003 torna a elevar-se (31 concessões anuais entre 2004-05).

Embora o fim da modalidade de ‘fundo perdido’ ocorreu com a legislação de 1997, os projetos protocolados até aquele ano, garantiram o benefício da lei antiga, independentemente de quando seria editado o Decreto de concessão¹².

GRÁFICO 1

Projetos Incentivados com Fundopem
por Ano do Decreto de Concessão
1995-2005



Fonte: Diário Oficial do RS

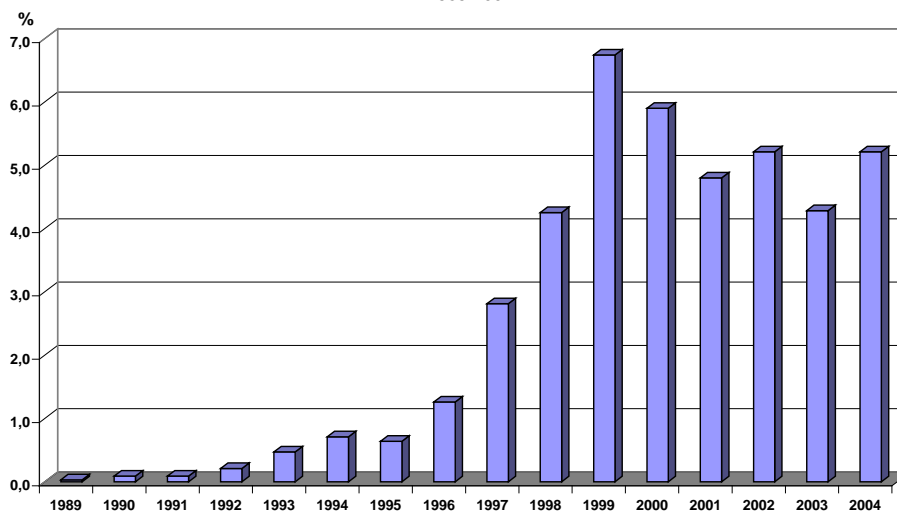
Após a concessão a empresa adquire o direito de ‘fruir’ (receber os recursos) o benefício por um período de até 8 anos, até que atinja o limite incentivado (que variou na legislação de 50% até 100% - atualmente - do investimento apresentado). Desta forma, após a concessão o efeito nas finanças estaduais ocorre por até oito anos. São os recursos que deixam de entrar nos cofres públicos.

¹¹ Estes dados foram levantados a partir dos Decretos publicados (Diário Oficial). A identificação do montante de valores que implicaram as concessões não foram possíveis de identificação, dado que não constam nos Decretos, e, só de alguns anos para cá são publicadas as Resoluções que apontam o total dos benefícios.

¹² Em 1999 haviam mais de 600 projetos para análise ainda sob os termos da lei antiga, sendo que quase a totalidade fora arquivada por insuficiências ou inconsistências nos projetos, além de muitas concessões antigas que foram revisadas.

GRÁFICO 2

Evolução dos Incentivos Fundopem
Valores Fruídos pelas Empresas
Em % ICMS
1989-2004



Fonte: Governo RS/diversos documentos

O GRÁFICO 2 demonstra a evolução destes montantes em relação ao ICMS total arrecadado no estado. Somente a partir de 1996 as fruções ultrapassam 1% do ICMS, é quando começa se verificar o efeito das concessões que se avolumaram a partir de 1994.

Se 1998 foi o ápice das concessões (GRÁFICO 1), a apropriação dos recursos pelas empresas irá se estender pelos anos seguintes (GRÁFICO 2). Mesmo com a refreada nas concessões em 1999, neste ano as renúncias ultrapassaram os 6% do ICMS, iniciando uma tendência de queda que deveria se acentuar a partir de 2003, quando estariam vencendo os 8 anos de um número significativo e concessões¹³.

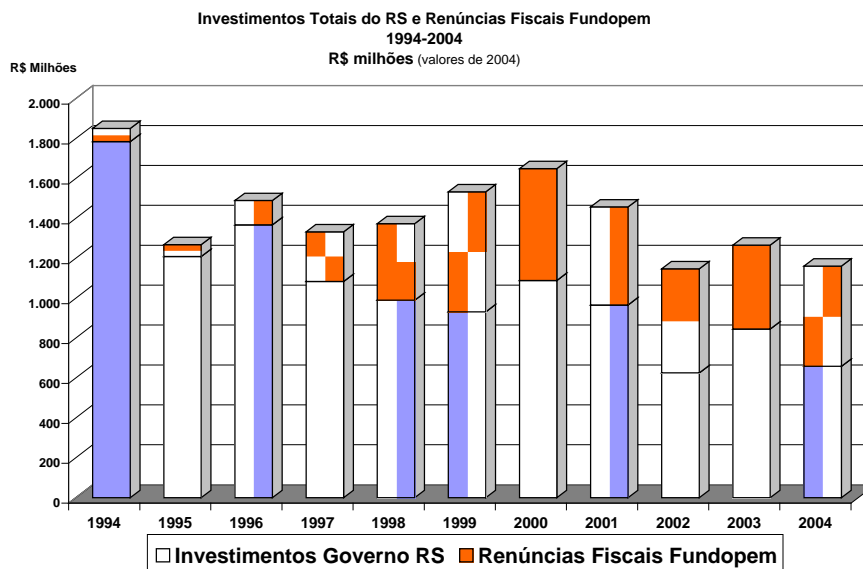
As concessões e na seqüência as fruções que implicaram na renúncia de receita pública em favor de sua apropriação por empresas privadas, tiveram repercussão na execução fiscal do governo estadual. Na medida que cresciam as renúncias o estado reduzia sua capacidade de investimentos públicos. Um levantamento dos valores de Investimentos¹⁴ e das

¹³ O volume da queda irá depender da política de concessões recente, que demonstra uma nova elevação, além das prorrogações de prazo para além dos 8 anos iniciais, que se verificou a partir de 2003 em contratos de grande monta.

¹⁴ Foram considerados os Investimentos totais a partir do Grupo de Despesa de Capital (excetuando-se o pagamento de Dívidas) realizados com recursos do tesouro estadual na Administração Direta e Indireta (não consideradas as empresas estatais). Foram desconsiderados os Investimentos financiados com recursos extraordinários provenientes de privatizações estaduais e do programa federal de saneamento dos bancos públicos (PROES), o que implicou ajustes nos valores de 1996, 1997, 1998 e 2000, último ano em que o estado transferiu recursos para a capitalização da Caixa Estadual Agência de Fomento. O período entre 1996 e 1998

renúncias a partir de 1994 torna visível esta relação (GRÁFICO 3).

GRÁFICO 3



Fonte: Balanços Gerais do Estado/Finanças OnLine/Diversos Documentos

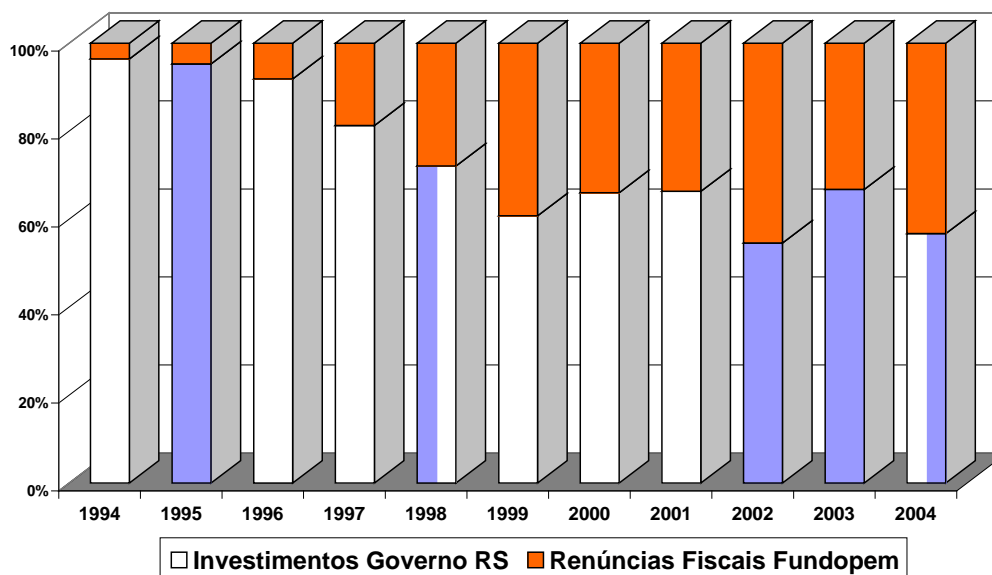
Os valores do GRÁFICO 3 foram atualizados para 2004 e sobrepostos com objetivo de relacionar os montantes de investimentos públicos do estado com os montantes que este deixou de arrecadar, mas transferiu para que empresas o capitalizassem mediante investimentos privados. Após o ano de 1994¹⁵ há uma considerável queda no volume de Investimentos. Quando a estes valores são somados os das renúncias fiscais, verifica-se que os recursos públicos destinados a investimentos privados poderiam ter reduzido a queda dos investimentos públicos. Enquanto os Investimentos atingiram a ordem de R\$ 650 milhões no último ano da série, as renúncias ultrapassaram os R\$ 500 milhões. O GRÁFICO 4 explicita a relação entre os dois montantes considerados. Demonstra a participação percentual dos Investimentos Públicos e das renúncias quando considerada a soma total de ambos. Enquanto até 1996 as renúncias significavam não mais que 6% do total, nos últimos anos representaram em torno de 40% dos montantes somados.

também contou com recursos de privatizações para financiar Despesas Correntes, o que, indiretamente permitiu maior capacidade de Investimentos com recursos do tesouro.

¹⁵ Neste ano ainda houve o efeito inflacionário que permitia um resultado contábil de maior significado das despesas em relação às receitas públicas. Enquanto para os demais anos os Investimentos foram corrigidos pelo deflator (IGPdi) médio anual, em 1994 foram utilizados índices mensais, a fim de minimizar distorções monetárias.

GRÁFICO 4

Participação %
Investimentos Governo RS e Renúncias Fundopem
1994-2004



Fonte: Balanços Gerais do Estado/Finanças OnLine/Diversos Documentos

Os últimos dados da série permitem verificar que se os recursos públicos transferidos ao setor privado através do Fundopem tivessem incrementado as receitas estaduais, os investimentos públicos poderiam ser 76% superior ao que efetivamente foram no ano de 2004.

A seqüência desta análise trata de verificar os setores econômicos mais incentivados com o Fundopem e os seus respectivos desempenhos na geração de empregos. Os dados dos incentivos setoriais somente foram possíveis de serem acessados para o período de 1997 a 2004. São os valores das fruições por setor econômico, ou seja, as renúncias de receita estadual apropriadas pelas empresas incentivadas em cada setor. A partir do ano de 1997 é que as renúncias tornam-se significativas (GRÁFICO 2), pois é quando começa a surtir efeito o maior volume de concessões dos anos anteriores (GRÁFICO 1). Portanto, embora haja defasagem pela indisponibilidade dos dados setoriais anteriores a 1997, a sua pouca magnitude não deve distorcer as análises que seguem.

Os valores foram atualizados para uma mesma base de 2004, de modo a tornar possível a comparação dos valores anuais. A TABELA 2 demonstra a evolução dos valores destinados aos principais setores incentivados e a TABELA 3 demonstra a distribuição percentual entre os setores, segundo classificação adotada pela Secretaria Estadual da Fazenda (SEFAZ).

TABELA 2

Incentivos Fiscais do FUNDOPEM
Participação dos Setores Econômicos com Maiores Incentivos
1997 - 2004 - R\$ 1.000,00 (atualizados para 2004)

Setor	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total 1997-2004
Fumo/Cigarro	105.740	132.793	190.394	149.732	134.146	80.442	59.860	67.379	920.487
Petroquímico	552	29.376	93.698	86.060	81.944	205.288	115.585	94.971	707.475
Bebidas	4.117	26.821	108.304	123.656	75.510	42.249	11.461	4.471	396.588
Metais	18.553	32.477	39.759	34.581	34.906	36.332	54.849	124.441	375.898
Calçados	17.468	40.318	26.921	29.370	22.698	25.416	26.657	36.210	225.057
Plásticos	7.848	12.277	15.239	24.059	29.716	34.445	24.455	54.563	202.601
Borrachas	2.323	9.403	18.609	19.637	25.595	29.854	31.689	31.473	168.584
7 Setores Mais Incentivados	156.601	283.464	492.922	467.096	404.515	454.028	324.555	413.508	2.996.690
Demais Setores	72.142	94.493	116.603	92.264	85.554	73.474	93.748	104.273	732.552
Total	228.744	377.957	609.525	559.359	490.068	527.503	418.303	517.782	3.729.242

Fonte: Governo RS/diversos documentos

TABELA 3

Incentivos Fiscais do FUNDOPEM
Participação % dos Setores com Maiores Incentivos
1997 - 2004

Setor	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Acumulado 1997-2004
Fumo/Cigarro	46,2	35,1	31,2	26,8	27,4	15,2	14,3	13,0	24,7
Petroquímico	0,2	7,8	15,4	15,4	16,7	38,9	27,6	18,3	19,0
Bebidas	1,8	7,1	17,8	22,1	15,4	8,0	2,7	0,9	10,6
Metais	8,1	8,6	6,5	6,2	7,1	6,9	13,1	24,0	10,1
Calçados	7,6	10,7	4,4	5,3	4,6	4,8	6,4	7,0	6,0
Plásticos	3,4	3,2	2,5	4,3	6,1	6,5	5,8	10,5	5,4
Borrachas	1,0	2,5	3,1	3,5	5,2	5,7	7,6	6,1	4,5
7 Setores Mais Incentivados	68,5	75,0	80,9	83,5	82,5	86,1	77,6	79,9	80,4
Demais Setores	31,5	25,0	19,1	16,5	17,5	13,9	22,4	20,1	19,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Governo RS/diversos documentos

Sete setores concentraram o maior montante dos benefícios ao longo período: Fumo/cigarro 24,7%, Petroquímico 19,0%, Bebidas 10,6%, Metais 10,1%, Calçados 6,0%, Plástico 5,4% e Borrachas 4,5%, totalizando 80,4% do total de R\$ 3,7 bilhões de benefícios. Os demais setores responderam individualmente com percentuais inferiores a 4% e no total com apenas 19,6%. A participação de cada setor no total dos incentivos variou no decorrer da série, evidenciando períodos onde as fruições foram mais concentradas (períodos ligados a faturamentos mais elevados). Ao longo dos anos os setores mais incentivados responderam por valores muito próximos a média de 80% do total.

Importa destacar que os incentivos setoriais do Fundopem não compreendem a totalidade das empresas do setor. Como o Fundopem é um instrumento dirigido individualmente a cada empresa, nem todas do setor podem ter sido beneficiadas. Este fato induz a desequilíbrios concorrenciais na medida que a empresa incentivada possui nítidas vantagens sobre suas concorrentes.

Considerados os setores com maior participação nos incentivos, foi identificada a

participação e o desempenho de cada um na geração de empregos no total da indústria do RS. Foram identificados nos dados da RAIS os setores (grupos ou classes) que mais se aproximaram do conceito utilizado pela SEFAZ. Os dados relativos aos empregos consideram a totalidade do setor e não somente as empresas beneficiadas. Este critério de análise permite verificar o desempenho setorial na geração de empregos, levando em conta os possíveis desequilíbrios de concorrência causados pelo Fundopem. Assim, se uma empresa reduziu sua participação em função de uma concorrente incentivada, os saldos por setor demonstrarão o resultado de conjunto para o estado do RS¹⁶.

A série utilizada inicia-se em 1994, por ser o período que coincide com o início do maior volume de concessões. A TABELA 4 apresenta o total dos empregos formais mantidos em cada setor no último mês do ano (critério da RAIS).

TABELA 4

Empregos Formais da Indústria do RS

Setores Selecionados

1994 -2004

Descrição	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Fumo/Cigarro	6.211	5.887	6.763	5.922	5.186	5.712	5.589	5.656	5.950	5.877	6.027
Petroquímico	2.912	2.970	2.637	2.501	2.690	2.747	3.120	3.180	3.238	3.512	3.239
Bebidas	9.229	9.825	8.457	8.248	7.950	8.079	7.831	7.865	6.891	7.487	7.790
Metais	14.437	11.748	11.992	12.650	11.367	9.241	9.456	12.345	12.160	12.903	14.369
Calçados	128.882	113.692	116.602	101.814	95.526	108.026	120.596	129.591	130.510	129.311	143.022
Plásticos	15.993	16.535	17.872	16.025	16.002	17.929	20.593	21.646	22.291	21.749	24.685
Borrachas	8.170	7.687	7.792	7.758	8.037	7.883	8.779	9.355	9.493	10.275	10.440
7 Setores Mais Incentivados	185.834	168.344	172.115	154.918	146.758	159.617	175.964	189.638	190.533	191.114	209.572
Demais Setores	360.119	340.211	333.283	335.165	330.598	341.135	361.651	375.562	391.446	406.823	438.208
Total Indústria	545.953	508.555	505.398	490.083	477.356	500.752	537.615	565.200	581.979	597.937	647.780

Fonte: RAIS – dados brutos

A TABELA 5 evidencia a evolução da participação relativa de cada setor selecionado frente ao total de empregos da indústria do RS. Os sete setores mais incentivados pelo Fundopem têm participação muito desigual no total de empregos da indústria gaúcha.

¹⁶ Caso fosse possível verificar os saldos individuais por empresa incentivada, não se estaria levando em conta o impacto setorial causado pelo Fundopem.

TABELA 5

Participação % dos Setores Selecionados no Total de Empregos da Indústria RS
1994-2004

Descrição	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Média 1995-2004
Fumo/Cigarro	1,1	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	1,1
Petroquímico	0,5	0,6	0,5	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
Bebidas	1,7	1,9	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5	1,4	1,2	1,3	1,2	1,5
Metais	2,6	2,3	2,4	2,6	2,4	1,8	1,8	2,2	2,1	2,2	2,2	2,2
Calçados	23,6	22,4	23,1	20,8	20,0	21,6	22,4	22,9	22,4	21,6	22,1	22,1
Plásticos	2,9	3,3	3,5	3,3	3,4	3,6	3,8	3,8	3,8	3,6	3,8	3,5
Borrachas	1,5	1,5	1,5	1,6	1,7	1,6	1,6	1,7	1,6	1,7	1,6	1,6
7 Setores Mais												
Incentivados	34,0	33,1	34,1	31,6	30,7	31,9	32,7	33,6	32,7	32,0	32,4	32,6
Demais Setores	66,0	66,9	65,9	68,4	69,3	68,1	67,3	66,4	67,3	68,0	67,6	67,4
Total Indústria	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: RAIS – dados brutos

O setor mais incentivado, Fumo/Cigarro que responde por 24,7% dos incentivos (na média acumulada 1997-2004, conforme dados disponíveis – TABELA 3) responde por apenas 1,1% dos empregos industriais (na média do período mais ampliado, 1994-2004); o setor petroquímico participa com 19% nos incentivos e 0,5% nos empregos; Bebidas com 10,6% de incentivos e 1,5% dos empregos; Metais com 10,1% dos incentivos e 2,2% dos empregos; Calçados 6% dos incentivos e 22,1% dos empregos; Plásticos com 5,4% dos incentivos e 3,5% dos empregos; e, Borrachas com 4,5% dos incentivos e 1,6% dos empregos. Dentre os setores mais incentivados, somente o de calçados tem uma participação significativa nos empregos industriais do RS.

No período, todos mantêm uma participação muito semelhante, com uma oscilação próxima da média. Ou seja, não se verifica nenhuma mudança estrutural significativa na participação nos empregos totais entre os setores mais incentivados pelo Fundopem. Na média do período os sete setores (80% dos incentivos) responderam por 32,6% do total dos empregos, enquanto a soma dos menos incentivados (inclusive os não incentivados) oscilou em torno de 67,4%, revelando uma assimetria entre incentivos e participação nos empregos.

Portanto, tampouco os setores mais significativos nos empregos do RS foram os que receberam maiores incentivos fiscais do Fundopem, quanto estes sequer aumentaram sua participação nos empregos totais. Se considerados os anos inicial e final, a maioria reduziu sua participação. Na soma dos sete setores a participação total nos empregos caiu de 34% para 32,6%. Enquanto os setores pouco ou nada incentivados aumentaram de 66% para 67,4% sua participação.

No período de 1994 a 2004 eventos importantes ocorreram na economia brasileira e gaúcha. Embora diste dos objetivos da presente análise identificar as causas na variação da produção e empregos industriais (busca-se somente verificar o desempenho dos setores mais

incentivados com renúncia fiscal) cabe mencionar que o período ainda repercutia os efeitos da reestruturação da indústria nacional em função da abertura comercial, a sobrevalorização do Real (até 1999). Setores como o de calçados no RS, tiveram no final da década de 90 uma das maiores crises da sua história. A indústria de transformação gaúcha como um todo, esteve praticamente estagnada no período 1994 a 1996, com crescimento médio zero¹⁷.

A análise proposta (em função dos dados disponíveis) não visa isolar o impacto do Fundopem nos respectivos setores e tampouco identificar o período exato em que este surtiu efeitos sobre o emprego. O que se pretende é analisar o comportamento estrutural dos empregos nos setores mais incentivados. Desta forma, para verificar o saldo do período, procurou-se reduzir efeitos de sazonalidades comparando-se o saldo de empregos entre a média dos três anos iniciais (1994-96) com a média dos três anos finais (2002-2004). Dado que o período inicial foi de baixo crescimento industrial, pode-se considerar que esta seja uma base deprimida, o que implica que se o período seguinte tiver qualquer desempenho positivo, por menor que seja, o saldo deverá ser positivo. Também cabe ressaltar, que a reestruturação pode implicar em ganhos de produtividade, de forma que um aumento da produção pode não significar aumento de empregos.

A TABELA 6 resume para os setores selecionados os saldos de empregos entre a média dos três anos iniciais e dos três anos finais do período analisado¹⁸, comparando-os com os respectivos incentivos acumulados no período 1997-2004.

TABELA 6

Saldo Médio de Empregos, Participação % no Saldo Total / Incentivos Fundopem Acumulado e Participação % no Total

Setores Selecionados do RS				
Setor	Saldo Empregos: (média 2002-04) - (média 1994-96)	Participação no Saldo de Empregos Médio do Total Indústria	Incentivos Acumulados R\$ milhões 1997-2004	Participação no Total de Incentivos
Fumo/Cigarro	-336	-0,4%	920,5	24,7%
Petroquímico	490	0,5%	707,5	19,0%
Bebidas	-1.781	-2,0%	396,6	10,6%
Metais	418	0,5%	375,9	10,1%
Calçados	14.556	16,3%	225,1	6,0%
Plásticos	6.108	6,8%	202,6	5,4%
Borrachas	2.186	2,4%	168,6	4,5%
Sub Total 7 Setores mais Incentivados	21.642	24,2%	2.996,7	80,4%
Demais Setores	67.621	75,8%	732,6	19,6%
Total Indústria	89.263	100,0%	3.729,2	100%

Fonte: Elaboração Própria

¹⁷ Os respectivos crescimentos anuais da Indústria de Transformação foram 7,6%, -7,2% e -0,04%. (PASSOS; LIMA, 2002).

¹⁸ A verificação do saldo para as médias de dois ou quatro anos iniciais *versus* finais, não altera substantivamente a magnitude dos dados. De forma que as análises seriam muito aproximadas a que aqui é apresentada.

A mesma assimetria, entre volume de incentivos e participação estrutural nos empregos, verificada para os setores mais incentivados pelo Fundopem, se verifica na relação com o saldo dos empregos gerados no período, especialmente para os quatro setores mais incentivados. Dois destes, chegam a apresentar saldo negativo de empregos (Fumo/Cigarro e Bebidas), sendo que juntos receberam R\$ 1,3 bilhões em incentivos. Os setores Petroquímico e de Metais mantiveram praticamente estáveis o número de postos de trabalho: ambos aumentaram apenas 0,5%. Porém, receberam juntos a soma de R\$ 1,08 bilhões de incentivos. A variação mais expressiva encontra-se no setor de Calçados com incremento de 14,5 mil postos de trabalho, que responderam por 16% do total gerado na indústria gaúcha¹⁹. Este setor recebeu 6% dos incentivos, o que equivaleu a R\$ 225 milhões. O setor Plástico com crescimento positivo nos empregos, 6,8% do total, recebeu um percentual de 5,4% dos incentivos.

Entre os quatro setores industriais mais incentivados com a renúncia fiscal, verificou-se que dois reduziram o número de empregos e outros dois mantiveram praticamente estável. Estes receberam uma soma de R\$ 2,4 bilhões de incentivos e acumularam um saldo negativo de 1,2 mil empregos. Os três setores seguintes mais incentivados apresentaram um saldo de 22,8 mil empregos para praticamente R\$ 600 milhões de incentivos. Somados, os sete setores mais incentivados pelo Fundopem, com R\$ 3 bilhões ou 80% dos incentivos, geraram juntos 21,6 mil postos de trabalho, que equivalem a 24% do total gerado na indústria. Já todos os demais setores da indústria (pouco ou nada incentivados) que responderam por 67,6 mil empregos, 75,8% dos gerados pela indústria gaúcha, acumularam R\$ 732 milhões de incentivos.

Enquanto a renúncia de receita pública para incentivar empresas privadas através do Fundopem cresceu significativamente no decorrer da década de 90, o montante de investimentos públicos estaduais declinaram, sendo que as renúncias alcançaram magnitudes próximas a dos investimentos. Entre os setores econômicos incentivados não se verificou uma regra de relação positiva entre renúncia de receita pública e geração de empregos, sendo que em alguns casos, setores com grandes renúncias fiscais observaram uma redução na quantidade de empregos para a população gaúcha, além de terem reduzido a capacidade do setor público estadual de realizar investimentos.

¹⁹ De fato, o setor passava por crise no período inicial dos incentivos e por fase de crescimento no período final comparado.

REFERÊNCIAS

CARNEIRO, R. Prefácio. In: BELUZZO, L.G.M (Coord). **Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

FIORI, J.L. **Em Busca do Dissenso Perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

Nos montantes totais de renúncias a forma de financiamento foi insignificante até o ano de 2004, atingindo menos de 1% dos totais anuais.

PASSOS, M. C.; LIMA, R. S. Tendências Estruturais da Indústria Gaúcha nos anos 90: sintonias e assimetrias. In: FLIGENSPAN, F. B. (Coord.). **Economia Gaúcha e Reestruturação nos Anos 90**. Ed. Ver. Porto Alegre: FEE, 2002.

RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa. Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa. Exemplares 2002 e 2006. Porto Alegre: AL/RS, 2002 e 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual n. 11.028 - de 10 de novembro 1997. Institui o Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul - FUNDOPEM/RS e dá outras providências. **Sistema Integrado de Legislação e Informação Legislativa**, Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br>>. Acesso em: 01 mar. 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual n. 11.916 - de 02 de junho de 2003. Institui o Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul - FUNDOPEM/RS -, cria o Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul - INTEGRAR/RS -, e dá outras providências. **Sistema Integrado de Legislação e Informação Legislativa**, Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br>>. Acesso em: 01 mar. 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual n. 6.427 - 13 de outubro de 1972. Institui o Fundo Operação Empresa - FUNDOPEM-RS e dá outras providências. **Sistema Integrado de Legislação e Informação Legislativa**, Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br>>. Acesso em: 01 mar. 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Balanço Geral do Estado. Exemplares 1994-2004. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda, 1994-2004.

SEFAZ – RS. Finanças Estaduais. **Finanças Públicas on-Line**, Disponível em <http://www.sefaz.rs.gov.br/SEF_ROOT/AFE/AFE-WEB-DOT-DES_1.asp>. Acesso em: 15 fev. 2005.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.