



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ- REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

FRANCISCO WELLINGTON ÁVILA PEREIRA

**AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS
NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL
DO MUNICÍPIO DE AQUIRAZ – CEARÁ**

**Fortaleza
2008**

FRANCISCO WELLINGTON ÁVILA PEREIRA

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS
NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL
DO MUNICÍPIO DE AQUIRAZ – CEARÁ

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional de Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará – UFC como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Fátima de Souza Freire

Fortaleza – Ceará
2008

P491a Pereira, Francisco Wellington Ávila

Avaliação da política de incentivos fiscais no desenvolvimento econômico-social do Município de Aquiraz – Ceará / Francisco Wellington Ávila Pereira. -- Fortaleza, 2008.

114 f. ; il.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Fátima de Souza Freire.
Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas) Universidade Federal do Ceará

1. Desenvolvimento Endógeno. 2. Crescimento Econômico. 3. Desenvolvimento Social. 2. Incentivos Fiscais. I. Título.

CDD: 330

FRANCISCO WELLINGTON ÁVILA PEREIRA

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS
NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-SOCIAL
DO MUNICÍPIO DE AQUIRAZ – CEARÁ

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional
de Avaliação de Políticas Públicas da
Universidade Federal do Ceará – UFC como
requisito parcial para obtenção do título de
Mestre.

Aprovada em: 29 de setembro de 2008.

Prof.^a Dr.^a Fátima de Souza Freire
Orientadora

Prof.^a Dr.^a Maria Marlene Marques Ávila
1º Examinador

Dr. Marcus Vinícius Veras Machado
2º Examinador

À minha esposa Lúcia, aos meus filhos Ana Vitória e João Victor, pelas ausências, pelo incentivo, por todo o amor recebido e por me reconfortarem nos momentos em que eu quis fraquejar.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela dádiva de existir, a inteligência, a saúde e a graça do conhecimento.

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Fátima de Souza Freire, pelos ensinamentos e por dedicar-me parte de seu tempo – um bem tão precioso.

À Prof.^a Dr.^a Lea Carvalho, Coordenadora do Mestrado, pela vigília e recondução aos caminhos do aprendizado.

Aos professores do Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas, que foram os grandes condutores do processo de aprendizagem.

À Dr.^a Maria Marlene Marques Ávila e ao Dr. Marcus Vinícius Veras Machado por comporem a banca examinadora deste trabalho, enriquecendo-o com suas sugestões.

À Prefeita Ritelza Cabral, de Aquiraz – CE, pela confiança em mim depositada e pelo apoio incondicional no desenvolvimento de minhas atividades acadêmicas.

"Não nos será outorgada a liberdade externa mais do que na medida exata do que tenhamos sabido, num momento determinado, desenvolver nossa liberdade interna."

Mahatma Gandhi

RESUMO

Os programas desenvolvidos para proporcionar crescimento econômico, geração de emprego, renda e desenvolvimento social abrangem múltiplas estratégias do governo. O Fundo de Desenvolvimento da Indústria – FDI / PROVIN é um programa utilizado pelo Governo do Ceará para atrair empresas visando à geração de empregos e de renda na região. Observa-se que existe um dilema entre aqueles que são contra e os favoráveis às políticas de incentivos fiscais, pois ocorre a renúncia de receita pública em prol da incerteza de um futuro retorno econômico-social. O objetivo do trabalho é avaliar quais são os principais efeitos do FDI no desenvolvimento econômico-social do município de Aquiraz – CE. Este trabalho foi desenvolvido utilizando-se uma abordagem pluralista que mescla o quantitativo com o qualitativo, avaliando-se quais as contribuições econômicas e sociais ensejadas pelas empresas que tiveram incentivos fiscais no período de 1997 a 2007, por meio da riqueza gerada, número de postos de trabalho implantados, salários pagos, evolução do índice de distribuição da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), formação do Produto Interno Bruto (PIB) municipal e geração de receita pública. Foram enviados questionários às empresas contribuintes do ICMS, beneficiadas com incentivos fiscais. Realizou-se, ainda, coleta de dados junto às Secretarias da Fazenda do Estado do Ceará e de Finanças e Execução Orçamentária do Município de Aquiraz e pesquisa via *internet* para coleta de informações da RAIS. Conclui-se que a política de concessão de incentivos fiscais adotada pelo Estado do Ceará é benéfica ao município de Aquiraz, produzindo incrementos consideráveis nas receitas tributária e transferência da cota-parte do ICMS, além de gerar postos de trabalho dentro do Município com salários médios superiores aos demais setores da economia. Entretanto, trata-se de uma política onerosa para o Governo do Estado, devendo ser revista, a fim de que faça parte de uma política macro, desenvolvendo-se mecanismos que promovam a redução das desigualdades regionais com maior eficiência na aplicação de recursos.

Palavras-chave: Desenvolvimento Endógeno. Crescimento Econômico. Desenvolvimento Social. Incentivos Fiscais.

ABSTRACT

The programs developed to provide economic growth, job generation, income and social development embrace multiple government strategies. The Industry Development Fund, FDI/PROVIN, is a program used by the Government of Ceará to attract companies aiming at the generation of jobs and income into the region. There is a dilemma that can be seen between those who are against and those who are in favor of tax incentive, since there is public revenue resignation in behalf of the uncertainty of a future social economic reward. This study aimed to evaluate the main effects of the FDI in the social economic development of the city of Aquiraz. The economic and social contributions generated by the companies having had tax incentives in the period from 1997 to 2007 were evaluated through the wealth generated, number of jobs created, value of wages, evolution of the Goods and Service Circulation Tax (ICMS) quota distribution index, formation of the county Gross Domestic Product (PIB) and public revenue generation. It was carried out a collection of data in the State Treasury Bureau and in the County Finance and Budgetary Execution Bureau, as well as a Internet research. It is possible to conclude there was loss of income to the State Government and profit to the County, and jobs were generated in the city with average wages bigger than other economy sectors. However it is an onerous and located politics, which should be reviewed by the Federal Government, so that other mechanisms could be developed to promote a reduction on the country regional differences and a greater efficiency in resources application.

Key-Words: Endogenous Development. Economic Growth. Social Development . Tax Incentives.

LISTA DE TABELAS

1 Comparativo entre o Salário Mínimo do Trabalhador Brasileiro e a Carga Tributária em Número dos Dias	28
2 Taxa de Analfabetismo de Pessoas de 15 Anos ou mais de Idade no Brasil ..	39
3 Alíquota do ICMS no Estado de Origem	51
4 Empresas que Assinaram Protocolo de Intenção para Adesão ao FDI com Destino a Aquiraz	59
5 Sinopse da Concessão de Benefícios Fiscais em Aquiraz – 1997 a 2007.....	65
6 Os 15 Maiores PIB(s) do Ceará: 2002/2005(*)	73
7 Principais Receitas Municipais dos 15 Maiores Municípios Cearenses – Exercício 2005	74
8 Dados Comparativos de dois Municípios do Estado da Bahia	75
9 Valor Adicionado Declarado para o Exercício de 2004 com Aplicação em 2007 – Município de Aquiraz	88
10 Valor Adicionado Declarado para o Exercício de 2005 com Aplicação em 2007 – Município de Aquiraz	88
11 Valor Adicionado Declarado para o Exercício de 2005 com Aplicação em 2008 – Município de Aquiraz	90
12 Valor Adicionado Declarado para o Exercício de 2006 com Aplicação em 2008 – Município de Aquiraz	90
13 Demonstrativo da Arrecadação do ISS, IPTU e Taxas pelas Empresas Incentivadas no Município Aquiraz	94

LISTA DE GRÁFICOS

1	Evolução das Principais Receitas de Aquiraz (IPTU, ISS, ITBI, Dívida Ativa, Outras Receitas Patrimoniais)	57
2	Evolução da Arrecadação Própria Gerada pelas Empresas Incentivadas	93
3	Estoque de Empregos no Município de Aquiraz – Setor Indústria	96
4	Salário Mínimo Brasileiro e Salário Médio na Indústria de Aquiraz	97
5	Estoque de Empregos no Município de Aquiraz – Setor Comércio	98
6	Salário Médio Pago pelo Setor Comércio – Município de Aquiraz (R\$)	98
7	Estoque de Empregos no Município de Aquiraz – Setor Serviços	99
8	Salário Médio Pago pelo Setor Serviço no Município de Aquiraz (R\$)	99
9	Estoque de Empregos - Município de Aquiraz	100
10	Remuneração Média dos Postos de Trabalho em 31/12 – Município de Aquiraz (R\$).....	101

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	O ESTADO E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	18
2.1	As Origens das Relações de Poder no Convívio Social Humano	18
2.2	O Estado Capitalista e as Fontes de Financiamento do Gasto Público	24
2.3	Crescimento Econômico e Desenvolvimento Social – As Relações com o Desenvolvimento Endógeno.....	29
2.4	Desafios no Combate ao Desemprego no Brasil	37
2.5	Determinações Legais aos Municípios visando à Promoção do Desenvolvimento Social	41
3	INCENTIVOS FISCAIS – DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL À GUERRA FISCAL	45
3.1	Incentivos Fiscais e Guerra Fiscal – Diferenciações	46
3.2	A Concessão de Incentivos Fiscais como Instrumento da Política de Desenvolvimento Regional Brasileiro	50
3.3	A Política de Crescimento Econômico Associada à Concessão de Incentivos Fiscais Adotada pelo Estado do Ceará	53
3.4	Abordagem Acerca da Economia de Aquiraz	56
3.5	As Concessões Fiscais Feitas no Âmbito Municipal	59
4	TRANSFERÊNCIAS ESTADUAIS AOS MUNICÍPIOS	65
4.1	Índice de Distribuição da Cota-Parte do ICMS – Caracterização	66
4.2	A Distribuição da Cota-Parte do ICMS	69
4.3	A Desconstitucionalização do Valor Adicionado – Alternativa para Equanimizar o Desenvolvimento Municipal Brasileiro	72
5	METODOLOGIA E ANÁLISE DE RESULTADOS	75
5.1	Metodologia	75
5.2	A Distribuição da Riqueza Gerada pelas Empresas Incentivadas sob a Óptica da Demonstração do Valor Adicionado – DVA	83
5.3	A Contribuição das Empresas Incentivadas na Distribuição da Cota-Parte do ICMS	84
5.4	A Geração de Receita Tributária pelas Empresas Atraídas.....	88
5.5	Emprego e Renda - Dados Obtidos por meio da RAIS.....	92
5.5.1	Setor Indústria	92
5.5.2	Setor Comércio	94

5.5.3	Setor Serviços	96
5.5.4	Todos os Setores	98
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
	REFERÊNCIAS	104
	APÊNDICE	110

1 INTRODUÇÃO

A globalização provoca mudanças no ambiente empresarial, influenciando, algumas vezes, o aumento do consumo de bens e a diminuição do emprego formal. Neste cenário, várias empresas migraram para países e regiões onde o custo da mão-de-obra era mais baixo, pois o preço *versus* a qualidade ditam, também, as regras do jogo comercial.

O deslocamento do capital em direção a novos ambientes ocorre em regiões carentes de investimentos e de mão-de-obra com baixo nível de escolaridade. Empresas que não necessitam de alta tecnologia são atraídas para estes locais, cita-se como exemplo, a empresa Grendene, do setor calçadista, que nasceu no Rio Grande do Sul, mas concentra sua maior produção nos 166.128 m² de área construída no município de Sobral – CE.

As mutações por que o capitalismo transita nas ultimas décadas, em especial essa nova fase de internacionalização do capital, ocasiona desemprego, principalmente nos locais onde o custo da mão-de-obra é mais elevado. Essas migrações do capital para países em desenvolvimento, onde há carência de tecnologia e investimentos, porém sobra força de trabalho, precariza as relações trabalhistas, retira direitos das pessoas e aumenta o mercado informal de trabalho, além de elevar a taxa de mais-valia, proporcionando maiores lucros aos investidores.

Com a quebra de fronteiras pelo capital, avançando em busca de melhores taxas de retorno, e a perda da capacidade de financiamento das demandas públicas pelo poder estatal, os governos estaduais começaram a desenvolver estratégias, atraindo investimentos em seus territórios. Deu-se início à elaboração de políticas de desenvolvimento local que utilizam, dentre outros artifícios, os incentivos fiscais como atrativo. Tal prática ficou popularmente conhecida como guerra fiscal, não porque os estados travassem batalhas entre si para retirar empresas dos territórios uns dos outros, mas pelo fato de que a prática induziu os governos a competirem entre si e aumentarem continuamente as ofertas de incentivos fiscais. Nessa prática, os entes federativos oferecem renúncias de tributos, em especial, destacando-se o ICMS, doações de terrenos, empréstimos a

juros irrisórios e muitos outros benefícios, com vistas a atrair investimentos para seus territórios.

A temática escolhida, Guerra Fiscal, não é um assunto novo no País, muito menos uma política exclusiva, é objeto de estudo também em vários outros países, como Estados Unidos, França e Espanha.

O marco da política de incentivos fiscais no Brasil ocorreu com a criação da SUDENE em 1959. Esta tinha como objetivo promover o desenvolvimento da região Nordeste e, para tanto, instaurou a concessão de benefícios para as empresas que estivessem dispostas a investir na região. No caso específico do Estado do Ceará, essa política foi acentuada com a criação do Fundo de Desenvolvimento da Indústria – FDI, no ano de 1979, governo Virgílio Távora, dando início a uma nova fase de crescimento econômico para o Estado.

O FDI foi regulamentado pela Lei 10.367/79 e, segundo Pontes (2003), possui três programas: Programa de Atração de Investimentos Industriais – PROVIN, Programa de Desenvolvimento do Comércio Internacional e das Atividades Portuárias do Ceará – PDCI e Programa de Incentivos às Atividades Portuárias e Industriais – PROAPI. O PROVIN, cujo objetivo é a expansão da atividade industrial e o desenvolvimento das regiões mais pobres do Estado, é o único utilizado atualmente no Município de Aquiraz e foi delimitador do objeto de estudo desta pesquisa.

Os gestores municipais, em conjunto com o Governo Estadual, utilizam a concessão de benefícios para aumentar a receita orçamentária e reduzir as desigualdades. Na perspectiva de Santos (2006, p.47),

Esse tipo de administração "empreendedora" tem seduzido as prefeituras a ponto de 3.464 delas (num universo de 5.560) terem declarado à pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros que oferecem incentivos para atração de atividades econômicas.

Almeida e Silva (2000, p.1072), em trabalho realizado junto a 25 empresas do Estado, com o objetivo de analisar a influência dos incentivos fiscais,

constatarem que estes foram os principais motivadores locacionais e ressaltam a importância do PROVIN: “O sistema de incentivos propiciado pelo PROVIN associado à credibilidade do governo estadual em honrar os compromissos assumidos resultou em um fluxo significativo de empresas e investimentos para o Ceará, no período 1987/97”.

Em pesquisa realizada acerca dos determinantes da localização industrial no Ceará, no período de 1991 a 1995, Rosa e Coimbra (1999, p.677) anotam: “De modo geral, em relação aos fatores que influenciaram diretamente à instalação das novas empresas no Estado, os incentivos governamentais sobressaem em cerca de 35% das opções apresentadas”.

Trata-se de política pública bastante utilizada na promoção do desenvolvimento industrial pelos estados, e o Ceará não está isolado nesta proposta. Segundo Piancastelli e Perobelli (1996, p.25), “Todos os estados brasileiros têm concentrado mais esforços em políticas voltadas à atração de investimentos e à geração de empregos, baseadas em concessões fiscais derivadas do ICMS”. Contribuir para a avaliação desta política proporciona o aperfeiçoamento de seus objetivos e o aumento de sua eficácia.

Este não é um estudo envolvendo a problemática em contextura nacional. Busca, acima de tudo, identificar elementos que auxiliem nas atividades de avaliação das políticas de atração de investimentos pelo Governo local, pois há outras questões envolvidas, como a preservação do meio ambiente e da cultura local, proteção aos trabalhadores locais, dentre outras, que devem ser consideradas.

O objetivo geral da pesquisa é analisar os principais efeitos sobre a economia do Município de Aquiraz provocados pela instalação de empresas beneficiadas com incentivos fiscais concedidos através do FDI - PROVIN, sobretudo quanto à geração de emprego, renda, tributos e crescimento econômico.

Pretende-se atingir os seguintes objetivos específicos:

1. identificar como foi distribuída a riqueza gerada pelas empresas beneficiadas por meio da Demonstração de Valor Adicionado;
2. comparar o salário médio pago pelas empresas incentivadas com os demais salários pagos pelos outros setores da economia municipal;
3. mensurar a parcela de contribuição da riqueza produzida pelas empresas incentivadas sobre o PIB municipal;
4. mensurar a parcela de participação das empresas beneficiadas pelos incentivos na receita tributária municipal;
5. calcular a participação das empresas beneficiadas pelos incentivos na formação do índice de distribuição da cota-parte do ICMS do Município de Aquiraz; e
6. determinar qual a distribuição de emprego e renda dos setores da economia (indústria, serviço, comércio e demais) dentro de Aquiraz.

Desenvolve-se, sob o prisma metodológico, uma abordagem pluralista, sob os aspectos quantitativo e qualitativo, com o uso do estudo de caso, com vistas a coletar um número maior de informações acerca do objeto. A amostra determinada tem a mesma dimensão da população estudada e é composta pelas indústrias que se instalaram no Município de Aquiraz no período de 1997 a 2007 e foram beneficiadas por incentivos fiscais financiados pelo FDI.

Na coleta dos dados, foi utilizado questionário, conforme Apêndice, para verificar junto às empresas a distribuição da riqueza. Além disso, recolheram-se dados junto às Secretarias da Fazenda do Ceará e Finanças e Execução Orçamentária de Aquiraz com a finalidade de demonstrar as contribuições dessas empresas na formação do repasse da cota-parte do ICMS e da receita própria.

Foi desenvolvida, ainda, coleta de dados via internet mediante informações oriundas da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) visando a conhecer o perfil da indústria, comércio e serviços no Município estudado.

Desta forma, o estudo realizado acrescenta subsídios para que os gestores dos Governos do Ceará e de Aquiraz possam analisar os impactos causados pelas empresas beneficiadas com incentivos fiscais sobre o desenvolvimento socioeconômico municipal, contribuindo para a avaliação da política de atração de investimentos realizada por meio do FDI.

O trabalho está desenvolvido em seis seções, onde se procurou, inicialmente, na 2ª e 3ª, contextualizar a política de desenvolvimento econômico e social desenvolvida pelos governos e as políticas de incentivos fiscais adotadas pelo Estado do Ceará e pelo Município de Aquiraz. Na seção 4, aborda-se as transferências estaduais feitas pelos estados aos municípios e como estas afetam o desenvolvimento municipal. Na quinta seção, procede-se a abordagem acerca da metodologia e a uma leitura dos dados coletados pela pesquisa, expondo a análise efetivada na pesquisa.

Por fim, faz-se a conclusão do trabalho apresentando-se a avaliação dos dados e sugestões, desvendando a problemática criada pela pesquisa: Quais os efeitos da política de incentivos fiscais no desenvolvimento econômico-social do Município de Aquiraz? O trabalho é encerrado com a relação das obras e autores que serviram de sustentáculo teórico e empírico às discussões, até o aporte dos resultados da investigação, além do modelo de questionário utilizado para coleta de dados.

2 O ESTADO E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Nesta seção, recupera-se as origens das relações históricas de poder, desenvolvidas no convívio social humano, e, em seguida, abordam-se o Estado capitalista e as forma de financiamento do gasto público, demonstrando as relações entre poder público e sistema econômico.

Logo a seguir, desenvolve-se uma discussão acerca de crescimento econômico versus desenvolvimento social, que servirá de base para uma investigação a algumas abordagens acerca de desenvolvimento local. Essa trajetória facilitará a exposição de uma das hipóteses acerca da adoção das políticas de concessão de incentivos fiscais como políticas públicas de geração de desenvolvimento local pelos estados, e, posteriormente, acompanhadas pelos municípios.

Realiza-se, também, uma inserção acerca dos desafios do combate ao desemprego no Brasil para identificar se as razões apresentadas pelos governos estaduais para o uso de incentivos fiscais visando ao desenvolvimento local, através da geração de emprego e renda, podem ser razoavelmente justificadas.

Por último, comenta-se a temática do uso da política de incentivos fiscais como instrumento da promoção da descentralização do desenvolvimento brasileiro, descrevendo a trajetória desta política, desde a discussão no plano nacional, passando pelos estados, em particular, o Ceará.

2.1 As Origens das Relações de Poder no Convívio Social Humano

No início da humanidade os homens organizavam-se em sociedades primitivas, onde todos desempenhavam funções comuns em conjunto e até os próprios líderes naturais trabalhavam. Praticamente, não se produzia nenhum bem, apenas os utensílios de sobrevivência. As armas eram usadas basicamente para caçar. Os homens tomavam decisões coletivas em prol do bem-comum e viviam de forma rudimentar.

A convivência humana sempre foi recheada de ambição, ódio e cobiça, desejo de poder, sentimentos que muitas vezes a tornaram quase insustentável. Se o homem pudesse observar seu próximo como a si próprio, respeitando suas necessidades e suas posses, o mundo seria um lugar mais agradável de viver, pois, segundo Hobbes (2003, p.124):

Se pudéssemos imaginar uma grande multidão de indivíduos concordes quanto à observância da Justiça e das outras Leis da Natureza, porém, sem um Poder comum que mantivesse a todos em respeito, poderíamos supor, igualmente, que todo o gênero humano fizesse o mesmo e, então, não existiria e nem seria preciso que existisse qualquer Governo Civil ou Estado, pois haveria paz sem sujeição alguma.

Durante centenas de anos, a sociedade viveu distante da organização sob a forma, como se conhece hoje, de Estado, mas não há como um grande número de indivíduos conviverem continuamente em proliferação geométrica sem que haja um mínimo de organização política.

O Estado nasce quando certas funções, primitivamente executadas pelo conjunto dos membros da coletividade, se tornam apanágio dum grupo separado de homens:

- um exercito distinto da massa dos cidadãos armados;
- juizes distintos da massa dos cidadãos, julgando os seus semelhantes;
- chefes hereditários, reis, nobres, em vez de representantes ou de dirigentes de tal ou tal actividade, designados temporariamente e sempre revogáveis;
- <<produtores de ideologias>> (padres, clérigos, professores, filósofos, escribas, mandarins), separados do resto da colectividade (MANDEL, 1978, p.24).

Para Hobbes (2003), a entrega de toda a força e de todo o poder a um homem ou a uma assembléia capaz de harmonizar as vontades e que tenha a aceitação da maioria, é a única maneira para instituir o poder comum. A esse pacto, de cada homem com todos os homens para o convívio pacífico proporcionando condições para que todos sejam capazes de gerar sua própria sobrevivência, ele chamou de Estado.

A teoria clássica de Estado surgiu com as mudanças no quadro político e econômico ocorridas na Europa durante o século XVII. O declínio do sistema feudal, após anos de monarquias autoritárias e o poder incontestável da Igreja Católica

exercido sobre o povo, começou quando suas idéias começaram a ser contestadas por filósofos.

Locke (2006), no século XVII, em 1688, pregava idéias liberais acerca da organização do Estado e a consolidação do poder político da burguesia na Inglaterra. Ele desembarcou com a comitiva do Sr. Guilherme de Orange, futuro monarca da Inglaterra, contra as forças do Rei Jaime II, homem católico e impopular que atraiu o descontentamento do povo e da Igreja da Inglaterra, também conhecida como Igreja Anglicana. Guilherme lutava contra a tirania imposta ao seu povo pelo Rei e contava com a simpatia da plebe e de alguns filósofos da época.

Esse fato já era antevisto por Locke (2006) em sua obra do *Segundo Tratado sobre o Governo*, onde ele assevera que a administração do Estado se sustenta num pacto social entre um rei e seu povo, objetivando o bem-comum dos seus membros. Quando os interesses do povo são postos à margem para garantir interesses monárquicos, ou mesmo quando há o desprezo da realeza por suas obrigações, é plenamente justificável a deposição de seu rei.

Dessa forma, Guilherme Orange, em 1688, assumiu o poder como rei da Inglaterra e logo depois publicou o documento conhecido como Declaração dos Direitos. Instaurou-se a monarquia constitucional na Inglaterra, regime que até hoje é adotada pelo povo inglês.

Concomitantemente a essas questões, os homens desenvolviam novas formas de produção de bens e serviços. Segundo a teoria marxista, são os modos de produção definidos como a organização socioeconômica, associada a uma determinada etapa de desenvolvimento das forças produtivas e dos fatores de produção.

Eles reúnem as características do trabalho em forma geral, como se conhece, seja ele artesanal, manufaturado ou industrial.

São os modos de produção formados pelo objeto, pelo trabalho que lhes é aplicado, por todas as técnicas necessárias à produção do bem, como, ainda, pelas ferramentas e máquinas utilizadas para sua produção.

A humanidade durante toda sua existência, deu origem a, pelo menos, seis modos de produção diferentes: primitivo, asiático, escravista, feudal, capitalista e comunista. A seguir deter-se-á um pouco em cada qual, para que se possa entrar nos conceitos de capitalismo.

A – PRIMITIVO

Este foi o primeiro modo de produção da humanidade, desenvolvido naturalmente pelo instinto de sobrevivência do homem. Nessa época, Período Pré-Histórico, o homem não possuía técnicas de produzir e armazenar alimentos e vivia praticamente das atividades de caça, pesca e coleta de frutos da natureza; não envolvia dominação, não existia luta de classes; todos eram iguais.

Com o passar dos tempos, o homem começou a explorar a agricultura e começaram as divisões de terras e de trabalho.

B – ASIÁTICO

Esse modo de produção esteve presente na formação dos primeiros Estados surgidos no Oriente, Índia, China, África e América pré-colombiana (incas e maias). Os povos viviam praticamente da agricultura e da criação de pequenos rebanhos, a base da economia. Todas as atividades eram praticadas por camponeses que doavam seu trabalho em prol do cultivo de alimentos para sua sobrevivência.

Os imperadores, reis e faraós confiscavam o excedente da produção necessária à sobrevivência dos camponeses e a utilizavam para manter o luxo dos membros nobres da sociedade. Todas as comunidades deviam tributos e serviços ao Estado e, muitas vezes, o valor cobrado retirava as parcelas necessárias à sobrevivência dos agricultores.

Nos períodos em que os camponeses não estavam envolvidos com as atividades da agricultura, eram deslocados para trabalhar em obras, como construção de monumentos, pirâmides, castelos e outras de interesse da nobreza.

C – ESCRAVISTA

Regime que esteve presente em quase todas as sociedades do mundo, desde os Astecas, Maias, Incas, Europa e, claro, também, no Brasil.

O regime era baseado em leis e costumes e onde havia o subjugo de raças consideradas inferiores que serviam seus senhores. Foi uma das formas mais degradantes da servidão humana. Um homem tornava-se proprietário de outro para explorar seu trabalho e produzir riquezas, como também para satisfações de necessidades pessoais dentro do lar.

No Brasil, o maior exemplo de escravatura foram os negros que não eram equiparados a seres humanos e eram comercializados segundo a idade, sexo, porte físico e estado de saúde.

Houve também uma tentativa de dominação dos silvícolas, mas os índios, ao contrário dos negros, não se deixaram escravizar. Assim como em diversos episódios ocorridos, cita-se como exemplo, o afastamento dos jesuítas pela Igreja Católica na América Latina, onde milhares de guaraníes morreram em combate com portugueses e espanhóis na defesa pela preservação das Missões.

D – FEUDAL

O feudalismo foi um modo de produção baseado nas relações servo-contratuais de produção. Era constituído pelos feudos, nos quais moravam os servos e os senhores feudais. Os camponeses cuidavam da agropecuária dos feudos e recebiam um pedaço da propriedade para cultivar. Dessa forma, estavam nos domínios do senhor feudal e, assim, protegidos.

O feudalismo predominou na Europa durante a Idade Média e antecedeu o capitalismo.

E – COMUNISTA

O comunismo é um sistema econômico inverso ao capitalismo, não admitindo a propriedade privada nem a dominação dos meios de produção. A produção de bens era encargo do estado e havia uma produção solidária, onde todos compartilhavam o trabalho e seus resultados.

O comunismo teve suas raízes nos pensamentos e manuscritos de Karl Marx e Friedrich Engels, sendo o mais conhecido deles o documento conhecido mundialmente como Manifesto Comunista, de onde saiu a famosa expressão “Proletariados de todos os países, uni-vos!”.

A burguesia (tese), ao apropriar-se em demasia dos meios de produção, gerou o proletariado (antítese), que iria destruí-la, promovendo a grande síntese da sociedade comunista – perfeita, igualitária, sem classes sociais e sem Estado, onde cada indivíduo teria suas necessidades harmônica e solidariamente atendida (uma espécie de fim da História) (BRUM, 2005, p.39).

Tal sistema, onde o Estado não tem necessidade de existir e pode ser extinto, existiu somente nas ideologias dos autores do manifesto. O Comunismo tentou ser aplicado em vários países, como, por exemplo, na extinta União das Republicas Socialistas Soviéticas, mas foi derrotado por seus governantes que assumiram o poder e criaram um falsa idéia de igualdade.

F - CAPITALISTA

O capitalismo como sistema econômico consolidou-se na Revolução Industrial, ocorrida na segunda metade do século XVIII, e até os dias de hoje ainda se mantém. É definido como um sistema econômico baseado na propriedade privada dos meios de produção, no lucro, nas decisões quanto ao investimento de capital pela iniciativa privada, regulação dos preços dos bens, serviços e exploração da mão-de-obra, mais-valia, que se determinam pela lei da oferta e da procura, não cabendo ao Estado interferir no mercado.

Fundamentado na doutrina do liberalismo, inaugurou e implantou a total liberdade da iniciativa privada no processo produtivo, cabendo ao Estado apenas a tarefa de manter a ordem interna e a segurança externa para garantir a livre ação dos capitalistas. (BRUM, 2005, p.31).

Após quatro crises cíclicas, o capitalismo continua como sistema dominador no mundo e encontrou novas formas de sobrevivência, rompendo fronteiras, internacionalizando o capital. Já não é mais preciso reunir todos os elementos de produção em um só país. Em muitos exemplos, os empresários residem em um continente, a matéria-prima é extraída em outro e o trabalho de montagem dos bens é realizado em nações diferentes. A produção é vendida em diversos países.

De todas as formas de produção, nenhuma foi tão avassaladora como o capitalismo, resistindo a crises contínuas até os dias de hoje, regendo as relações comerciais em todo o mundo.

2.2 O Estado Capitalista e as Fontes de Financiamento do Gasto Público

Para Offe (1984), o conceito de Estado capitalista envolvia a forma de institucionalização do poder público e sua relação com a produção de bens e serviços pelo mercado. Esta forma está caracterizada por quatro determinações funcionais: a privatização da produção, a dependência de impostos, a acumulação como ponto de referência e a legitimação democrática.

Essencialmente, o Estado capitalista mantém a produção material privada, não estando ele inserido em nenhum meio de produção, a não ser aqueles destinados a produzir bens de infra-estrutura a baixos custos para subsidiar o desenvolvimento econômico endógeno.

Em essência, para manter sua estrutura governamental em funcionamento o Estado utiliza os recursos arrecadados mediante os tributos que estão diretamente ligados ao volume de acumulação privada.

Como o poder estatal depende do processo de acumulação capitalista, sem ser ele mesmo capaz de organizar este processo, o interesse supremo e mais geral dos detentores do poder do Estado consiste em manter as condições de exteriorização de seu poder através da constituição de condições políticas que favoreçam o processo privado de acumulação. (OFFE, 1984, p.124).

Para Adam Smith (2003), o Estado deveria ter atuação mínima e participar como ente regulador das relações do mercado, deixando que a chamada “mão invisível” de Smith determinasse o comportamento da economia.

Talvez seja por esses motivos que a ideia desenvolvimentista tenha sido tão cultivada por alguns governos. Não se pode esquecer de que crescimento econômico não significa desenvolvimento social, pois na época em que o Brasil mais cresceu foi quando se teve a maior concentração de renda, nacional-desenvolvimentismo. Vale ressaltar que, parece mais do que lógico que, acompanhado de medidas da distribuição de renda, o crescimento econômico enseja parcelas de desenvolvimento.

Durante toda a história do Brasil pós-República, este sempre foi um país federalista, estando isso destacado em todas as nossas cartas magnas. A Constituição de 1988 traz isso claramente, conforme destacado:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988).

Essa condição de federalismo é adquirida quando um sistema de governo possui dois ou mais níveis de Governo, sendo um central e outros no plano subnacional, estando todos estes independentes entre si, com as competências no contexto de seus territórios, e regidos por uma lei maior chamada Constituição. Além do mais, federalismo pressupõe igualdade entre seus entes, autonomia ampla e cooperação das diversas unidades federadas em busca do desenvolvimento nacional.

A Constituição Federal brasileira estabelece todas as competências pertencentes à União, aos Estados, aos Distrito Federal e aos Municípios.

Para que se entenda melhor as fontes de financiamento do gasto público no Brasil, salientamos o artigo 145 da Constituição Federal, que expressa os tributos que podem ser estabelecidos no plano da União, estados, municípios, e Distrito Federal, *in verbis*:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º - As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos. (BRASIL, 1988).

Como se pode destacar do texto, há os tipos de tributos – os impostos, as taxas e contribuições de melhoria. Além destes, também foram instituídos os empréstimos compulsórios e as contribuições parafiscais.

As taxas são cobradas quando há contraprestação de serviços por parte do Governo, já as contribuições de melhoria não são praticadas no Brasil e seriam devidas quando, por exemplo, uma obra realizada pela Administração Pública gerasse valorização imediata dos imóveis próximos a ela.

As contribuições parafiscais são destinadas a financiar a manutenção de um órgão, fundo ou despesa governamental. São contribuições dessa natureza a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), dentre outras.

Os empréstimos compulsórios só podem ser estabelecidos pela União e são cobranças obrigatórias de valores pecuniários, desde que cumpridas certas

condições que ensejem o fato gerador. Uma situação que ficou bastante conhecida a respeito desse fato foi o empréstimo compulsório dos combustíveis, estabelecido no governo José Sarney.

Dentre todas essas modalidades, deve-se destacar a importância dos impostos, pois estes constituem quase a totalidade dos recursos disponíveis para o funcionamento da máquina pública, tanto no plano do custeio quanto em investimentos.

No caso dos municípios, ente destacado neste trabalho, pode-se citar, como as mais relevantes fontes de recursos, as seguintes:

- Fundo de Participação dos Municípios – **FPM**;
- Cota-Parte do **ICMS** – correspondente a vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação;
- Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – **IPTU**;
- Transmissão inter-vivos, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição – **ITBI**;
- Imposto Sobre Serviço de qualquer Natureza – **ISS**.

Esses impostos formam a base da arrecadação dos 5.564 municípios brasileiros. Deve-se destacar o fato de que a maioria dos municípios, principalmente os menos desenvolvidos, possuem dependência das transferências intergovernamentais, principalmente do FPM, cota-parte do ICMS e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), além de grande necessidade de celebrar convênios para realização de investimentos.

Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (2003), a relação entre o total da receita tributária, aquela resultante da ação fiscal do Poder Executivo municipal sobre o mercado (IPTU, ISS, ITBI, taxas, contribuições, e receita patrimonial), e a receita orçamentária dos municípios brasileiros correspondia, em média, a 17,0%, sendo que nas regiões Sudeste e Nordeste, esse percentual era de 22,6% e 8,5%, respectivamente.

Um dos efeitos que impedem o crescimento do Brasil a taxas maiores é a alta carga tributária determinada pela legislação fiscal. A relação carga tributária, Produto Interno Bruto – PIB, segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, passou de 20,01% em 1988 para 35,21% em 2006 – uma relação bastante elevada para os chamados países emergentes.

A Tabela 1 destaca, em número dos dias, o quanto o cidadão trabalha para produzir a parcela de tributos destinada ao governo. É destacado quantos dias o trabalhador precisa dedicar-se ao trabalho para que sua remuneração seja suficiente para pagar os encargos sobre seu salário.

Tabela 1 – Comparativo entre o Salário do Trabalhador Brasileiro e a Carga Tributária em Número dos Dias

PERÍODO	NÚMERO DE DIAS
Anos 70	76 (2 meses e 16 dias)
Anos 80	77 (2 meses e 17 dias)
Anos 90	102 (3 meses e 12 dias)
Em 2006	145 (4 meses e 25 dias)

Fonte: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário – IBPT (2008).

Conforme demonstrado na Tabela 1, fazendo um comparativo entre o salário do trabalhador e a carga tributária incidente sobre este, em média, nos anos 1970, um cidadão trabalhava 76 dias, ou seja, dois meses e 16 dias, para pagar a carga tributária incidente sobre seu salário. Durante as décadas seguintes, até o ano de 2006, essa relação aumentou em mais de 90% (noventa por cento) e representa 145 dias de trabalho por ano para pagar tributos ao governo.

Considerando que um empresário precisa empreender uma quantidade de capital para manter um negócio funcionando e que, para essa quantidade de capital, ele emprega um número de empregados proporcional àquele, quanto maior a carga tributária, menor será o número de trabalhadores que este empresário manterá com a mesma quantidade de capital. Isso representa uma produção menor e um maior custo inicial, desestimulando o crescimento econômico.

2.3 Crescimento Econômico e Desenvolvimento Social – As Relações com o Desenvolvimento Endógeno

Seguindo as teses da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, que desde a sua fundação, centrou as preocupações nas teorias do crescimento econômico, muitos governos da América Latina criaram mecanismos de atração de capitais e investimentos internacionais, na crença de que essas políticas tinham ligação direta com o desenvolvimento social, o que na verdade não se efetivou na maioria dos territórios. Para ilustrar essa afirmação, observe-se o caso da história do Brasil, pois na era em que o País atingiu o auge do crescimento, governo Garrastazu Médici (1969 a 1974), com taxas de crescimento anual do PIB em torno de 10% e de inflação não superiores a 20%, na conhecida fase do “Milagre Brasileiro”, paradoxalmente, houve aumento da concentração de renda e da pobreza. A política de arrocho salarial desta fase persistiu durante todo o período autoritário e “Em decorrência, ampliou-se a transferência de renda do trabalho para o capital, através da apropriação capitalista da mais-valia.” (BRUM, 2005, p 332). Segundo o mesmo autor, o modelo era “[...] periférico-associado-dependente, em relação ao exterior, elitista-concentrador e excludente, no plano inteiro.” (BRUM, 2005, p.337).

Durante as décadas de 1950 a 1970, o Brasil teve saltos consideráveis de crescimento. Iniciou nos anos 1950, com Juscelino, a era desenvolvimentista dos cinquenta anos em cinco, em seguida com o período milagroso já citado e um dos fatos que marcaram esse fenômeno foi a atração de capital externo.

Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek acreditavam que a atração de capital externo era determinante para o crescimento econômico de uma região, mas,

para que haja investimentos estrangeiros em uma região, alguns fatores são de enorme importância. Segundo Sakurai (2005), o capital é investido com perspectiva de retorno financeiro e espera-se que o ambiente proporcione: reduzida burocracia em relação aos procedimentos de abertura da empresa e ao sistema tributário vigente no País, relações de trabalho com regras claras e simplificadas, sistema de captação de recursos interno eficiente para apoio das operações e de parceiros, políticas governamentais de inserção de capital estrangeiro que não criem barreiras e de investimentos em infra-estrutura, dentre outros. Quanto maior a segurança ofertada pelo mercado, menores são as taxas de juros e maior o interesse.

A forma tradicional para se medir o crescimento econômico de um país é mediante a variação anual de seu Produto Interno Bruto – PIB, e, apesar dos dados da PNUD 2007/2008 trazerem acenos favoráveis acerca de seus efeitos positivos sobre a pobreza, conforme dados a seguir, ele não se traduz linearmente em desenvolvimento social.

O crescimento econômico, uma condição para um progresso sustentável na redução da pobreza, acelerou num vasto conjunto de países. Com base neste forte crescimento, o número de pessoas a viver em condições de extrema pobreza desceu em 135 milhões entre 1999 e 2004. (PNUD, 2008, p.24).

O crescimento econômico, normalmente, está mais associado a efeitos negativos sobre os territórios, como: poluição, aumento dos níveis de violência, degradação ambiental, processos de aculturação, concentração de renda, dentre outros. A CEPAL, o PNUD e o IPEA apresentaram um relatório mostrando um estudo econométrico, demonstrando que, na América Latina,

1. O crescimento econômico tende a concentrar pobreza.
2. A redução das desigualdades é um mecanismo mais efetivo para a redução da pobreza que o crescimento econômico.
3. Os elevados níveis de desigualdade na América Latina são obstáculo para o logro de um crescimento mais dinâmico.
4. A desigualdade social, uma característica da América Latina, mostra uma grande persistência. (VERGARA, 2004, p.27).

Um fato chama atenção: é que os elevados níveis de desigualdade impedem um desenvolvimento mais dinâmico, levando-se a levantar uma hipótese: serão as desigualdades sociais as responsáveis pelos baixos índices de crescimento

econômico em países em desenvolvimento? Uma resposta para isso pode está no que nos ensina Vergara (2004, p.27):

[...] um cenário prévio de elevada desigualdade social parece ser um ambiente inóspito não só para que as políticas de crescimento econômicas nacionais e diferenciadas possam entregar resultados positivos, mas também para gerar os rendimentos crescentes que permitam que a acumulação de capital cumpra com seu rol de motor do desenvolvimento endógeno.

Aliás, é cada vez mais aceita entre os economistas e estudiosos do assunto a noção de que crescimento econômico tem conotação totalmente distinta de desenvolvimento social. Para Boisier (2004), a relação entre crescimento e desenvolvimento não é nem linear nem hierárquica. Boisier, também, define, em linguagem metafórica, que crescimento e desenvolvimento são como curvas senoidais enlaçadas, como o DNA, e que, com o passar do tempo, os processos poderiam se alternar. Essa concepção traz uma visão nova para essa discussão, pois, para que um país se desenvolva, primeiro tem que criar uma base de crescimento econômico e em seguida propiciar condições de desenvolvimento social, que, por sua vez, estimularão investimentos que desencadearão incrementos no crescimento econômico, assim se alternando sucessivamente. A primeira parte desta interpretação virou história no Brasil, quando o ex-ministro da Fazenda dos governos Costa e Silva e Garrastazu Médici, Antônio Delfin Netto, disse que primeiro o bolo deveria crescer para depois ser dividido, o que se concretizou somente quanto ao preâmbulo.

Dentro dessa discussão, acerca de crescimento econômico e desenvolvimento social, não se pode deixar de abordar alguns conceitos trabalhados intensamente por dois autores, Amartya Sen e Robert Putnam: desenvolvimento social, capital humano e capital social.

Inicialmente será citada a contribuição do trabalho de Amartya Sen, economista indiano que pela sua contribuição para a Teoria da Decisão Social e do "Welfare State", foi laureado com o Prêmio de Ciências Econômicas em 1998. Sen desenvolveu conceitos acerca da Teoria do Desenvolvimento Social, que segundo o autor, seria responsável pela denominada "expansão das liberdades humanas".

Nessa perspectiva, Sen trabalha conceitos de liberdades instrumentais: (A) liberdade política, (B) facilidades econômicas, (C) oportunidades sociais, (D) garantias de transparência e (E) segurança protetora.

A liberdade política refere-se às oportunidades que as pessoas possuem de escolher seus representantes para assumir o poder de governar ou mesmo de se candidatarem a essa prerrogativa sem sofrer opressões de qualquer natureza, além do direito de interagir com seus governantes, fazendo críticas e avaliando suas gestões. Já as facilidades econômicas referem-se às oportunidades que os indivíduos possuem para utilizar recursos econômicos, destinando-os ao consumo de bens, que vão desde produtos alimentícios até bens duráveis. As oportunidades sociais estão ligadas às ofertas de serviço de educação, saúde, assistência social, dentre outras. Em países socialdemocratas, ao contrário do Brasil, os investimentos nessa área tendem a ser mais relevantes, proporcionando oportunidades para que seus usuários tenham acesso a outras liberdades. As garantias e transparências estão ligadas ao nível de confiança que as pessoas têm entre si, ao cumprimento dos contratos, formais ou verbais, e da forma como os governantes prestam contas daquilo que está sob a sua guarda. Por fim, tem-se a segurança protetora ligada às políticas públicas de abrigo às pessoas atingidas por fome extrema, risco de vida ou situação de miséria absoluta. Essas liberdades se complementam e constituem o esteio do desenvolvimento social.

Não é objetivo deste trabalho centrar as atenções nestes conceitos, mas deve-se ressaltar a teoria desse autor. O atingimento dessas cinco liberdades pelos indivíduos de uma sociedade caracterizam o desenvolvimento social pleno. Não se pode entender isso como uma situação plenamente atingível, pois as pessoas possuem características e objetivos de vida distintos, além de quocientes de inteligência diferentes. O que está proposto é a criação de condições, pela sociedade, de que estes direitos possam ser acessíveis a todos os membros da sociedade, independentemente de raça, cor ou credo.

As pessoas devem fazer parte do desenvolvimento, construindo-o em conjunto. Segundo Sen (2007, p.71),

Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento.

Para Sen (2007), o Produto Interno Bruto ou a renda *per capita* não são bons mecanismos para medir com precisão os níveis de desenvolvimento, pois pessoas que possuem a mesma renda, mas moram em países com custos de vida e oportunidades sociais diferentes, terão liberdades econômicas diferentes; ou ainda, uma pessoa com alto poder aquisitivo poderá sofrer privações de liberdade de escolha política ou lhe ser retirado o direito de ir e vir por parte de governos autoritários. Portanto, o conceito de desenvolvimento criado pelo autor é muito mais abrangente do que simplesmente a criação de emprego e renda, como alguns possam imaginar.

Segundo Putnam (2007, p.177), a quem se reputam as primeiras menções ao tema capital social, “Capital Social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.

O capital social, para Franco (2004, p.235), não é um conceito econômico, nem sociológico, mas “um conceito político, que tem a ver com os padrões de organização e com os modos de regulação praticados por uma sociedade”.

Na perspectiva de Jara (2001, p.106), “O conceito de capital social refere-se à qualidade dos relacionamentos sociais e também aos impactos produzidos por esses relacionamentos na vida social e política de uma determinada sociedade”.

Numa visão bem mais abrangente, Putnam (2007, p.180) nos faz refletir quando traz questões como,

Uma característica específica do capital social – confiança, normas e cadeias de relações sociais – é o fato de que ele normalmente é um bem público, ao contrário do capital convencional, que normalmente é um bem privado.

Resta clara a percepção de que o desenvolvimento não pode ser atingido, sem que haja união das pessoas que vivem em comunidade em prol do estabelecimento de regras e normas de convivência social comuns, que possam definir as responsabilidades e os direitos de cada uma. Dentre elas, a confiança parece ser um fator preponderante na garantia do cumprimento dos contratos e dos costumes. Não há como criar condições propícias para que as riquezas originadas pelo crescimento econômico permitam o desenvolvimento social, sem que haja compromisso das pessoas umas para com as outras, seja pela realização do altruísmo ou mesmo convencendo-as, segundo a Teoria dos Jogos, de que a união potencializará os resultados coletivos. Uma coisa é certa: num mundo tão opulento e cheio de iniquidades sociais, a ampliação das liberdades descritas por Amartya Sen e o compartilhamento dos recursos disponíveis poderiam aumentar o tempo de vida de nosso Planeta.

Enveredando-se um pouco mais nesses conceitos, pode-se partir para uma visão local de desenvolvimento e, para isso, trabalhar-se-á alguns conceitos sobre desenvolvimento endógeno. Para Boisier (2004, p.163), por exemplo,

Hoje o desenvolvimento é entendido como o êxito de um contexto, médio, momentum, situação, entorno, ou como se queira chamar, que facilite as potencialidades do ser humano para transformar-se em pessoa humana, capazes, nesta última condição, de conhecer e amar.

Já segundo Amaral Filho (1996, p.37),

Do ponto de vista espacial ou regional, o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões.

O mesmo autor também define desenvolvimento endógeno como um processo de transformação, fortalecimento e qualificação das estruturas internas de uma região, passando pelas reestruturações no seu capital social e capital humano.

Na perspectiva de Adam Smith, citado por Delfim Netto (2002, p.83):

Para transformar um estado do mais baixo barbarismo ao mais alto grau de opulência são necessários: paz, tributação leve e uma tolerável administração da justiça. Todo o resto vem pelo curso natural das coisas.

Ver-se que Adam Smith, há acerca de três séculos, já emitia opiniões a respeito de desenvolvimento, cotejando administração da justiça, pressuposto para a formação de capital social.

Do conceito exposto por Amaral Filho (1996), pode-se identificar alguns pontos importantes, como a ampliação continuada da capacidade de agregação sobre a produção de bens e serviços, depois, a capacidade de absorção da região. No primeiro caso, é necessário que haja um aprimoramento dos métodos de produção, principalmente por intermédio das inovações tecnológicas que precisam ser assimiladas pela classe de trabalhadores da região, exigindo aprimoramento do capital humano e investimentos, tanto por parte do empresário como de infraestrutura, por parte do governo local.

A busca do desenvolvimento endógeno perpassa diversos segmentos em uma sociedade e cabe ao governo o papel de fomentá-lo, possuindo esse algumas ferramentas para impulsioná-lo, como: o reconhecimento da liberdade civil, política e cultural de cada ser; promoção de uma educação democratizada e universal; atendimento na área da saúde capaz de atender as demandas básicas; prática de planejamento estratégico de expansão, uso e ocupação do território; estabilização da política econômica; ampliação da política de crédito e microcrédito; investimentos em infra-estrutura para aumentar a matriz energética, ampliar o abastecimento d'água e a construção de estradas, portos e aeroportos, inclusive vias férreas, facilitando assim o escoamento da produção; modernização e moralização da Administração Pública, dentre outros.

Em meio a todos esses fatos, um fenômeno novo atingiu a humanidade durante o século XX, a chamada globalização, que inicialmente tinha caráter econômico, mas hoje já assume conotações políticas e culturais, segundo Stöhr (2004).

A abertura das fronteiras e a internacionalização do capital permitiram que a produção de bens se fragmentasse e regiões distintas do globo se unissem na geração de produtos de consumo comercializados em todo o Planeta. É o fenômeno das reestruturações produtiva e organizacional, citadas por Amaral Filho (2006), orientadas por novas estratégias empresariais.

Os efeitos da globalização sobre os países foram muitos e não é pertinente discuti-los nessa abordagem. Merece destaque é o fato desse fenômeno ter contribuído para que, em quase todos os países da América Latina, se desenvolvessem baixíssimos níveis de crescimento econômico durante os anos 1980, período que ficou conhecido como a década perdida. Esse fato ocasionou um redirecionamento das políticas econômicas brasileiras para combater a inflação e criar a estabilidade econômica no país.

Foi nessa fase, a partir dos anos 90, que o Brasil deixou de fomentar a descentralização do desenvolvimento e combater as desigualdades regionais. Dulci (2002, p.96) assevera que:

Ao mesmo tempo, o governo da União tem levado adiante, desde o início da década de 90, toda uma seqüência de medidas de orientação liberal, que se ligam ao cenário da guerra fiscal sob dois aspectos. Um deles diz respeito ao abandono de políticas e de instrumentos de coordenação interregional, dentro da estratégia mais ampla de mudança do papel diretivo do poder central sobre a economia.

O mesmo autor revela, ainda, que,

Assim o terreno ficou livre para as disputas entre os estados por oportunidades e meios de desenvolvimento, a serem procurados cada um por si. Configurava-se o arcabouço político para as ações e reações desordenadas da guerra fiscal, (DULCI, 2002, p.96).

Coube aos estados desenvolver políticas de promoção de desenvolvimento endógeno, principalmente do Nordeste brasileiro. Uma dessas práticas, motivo de muitas polêmicas, ainda hoje utilizada em larga escala pelos governos estaduais e municipais, justificada principalmente pela geração de empregos e crescimento da receita, é a chamada guerra fiscal.

Há várias interpretações acerca desse assunto. Esse tema será abordado em detalhes no decorrer deste trabalho.

2.4 Desafios no Combate ao Desemprego no Brasil

Desemprego – eis um problema que todo mundo possui uma opinião a respeito, por mais simplória que seja, mas que encontra barreiras para ser solucionado. A taxa de desemprego é uma porcentagem da População Economicamente Ativa – PEA que se encontra fora do mercado formal de trabalho. No Brasil, há alguns institutos que medem a taxa de desemprego – o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE que, embora utilizem metodologias diferentes, trazem resultados interessantes para governos e pesquisadores. Não se espera que as taxas de desemprego cheguem a zero, pois nos países capitalistas desenvolvidos, considera-se o percentual de 3% como desemprego mínimo ou desemprego normal, exército de reserva que, segundo a filosofia capitalista, faz parte da economia.

Conforme a Organização Internacional do Trabalho – OIT, a taxa de desemprego no mundo no ano passado foi de 6,2%, enquanto na América Latina e no Caribe era 8%. Conforme dados do IBGE, do mês de abril de 2007, o Brasil mantém uma taxa de desemprego de 12,8%, mais de duas vezes a taxa mundial. Um destaque que deve ser dado é que o IBGE utiliza o critério de desemprego aberto, no qual somente as pessoas que no período de referência estavam disponíveis para trabalhar e realmente procuraram trabalho são consideradas desempregadas. Como a economia informal no Brasil e em muitos países em desenvolvimento é exercida por grande parcela da população, essa situação é muito preocupante.

Para Singer (2004, p.13), hoje está muito claro que,

1. a economia capitalista certamente não tende a empregar todos que precisam de emprego, talvez sequer a metade deles.
2. que, ao lado da economia capitalista, continuará existindo, no futuro previsível, uma vasta economia popular, composta por pequenos produtores individuais, familiares ou associados, além de

cooperativas de produção coletiva, empreendimento sem fim de lucro etc.

3. que os pobres estão menos na economia capitalista do que à margem dela, sobrevivendo como pequenos produtores ou vegetando à procura de emprego, vivendo de expedientes, transferências ou delitos.

Como se pode observar, não há emprego para todos e esta realidade no Brasil, para muitos, ainda nem sequer concretizou-se. Muitos jovens ainda não assumiram o primeiro emprego por não possuírem a qualificação necessária, e alguns, mesmo formados, enfrentam as filas dos excedentes e vivem um paradoxo - como arranjar o primeiro emprego, se para isso devem ter experiência comprovada?

Para Pochman (2001, p.123), “A grave crise do emprego no Brasil não se deve apenas ao problema da escassez de postos de trabalho. Deve-se também ao problema de falta de renda”.

O mesmo autor expressa, também, que se vive uma crise de desemprego causada principalmente por fatores endógenos. Assinala que o desemprego tem cura no Brasil. Essa optica não retrata toda a extensão das causas do desemprego no País, pois este também é causado por fatores exógenos. Cita-se como principal deles, a globalização.

É possível mencionar três grandes desafios para resolver a questão do desemprego no Brasil, começando pela questão da qualidade da educação.

O País possui atualmente os analfabetos escolarizados, frutos de um sistema de avaliação voltado para a montagem de indicadores sociais. Essas pessoas continuam freqüentando as salas de aulas do ensino fundamental e são conduzidas anualmente às séries superiores, mesmo sem saber ler ou escrever corretamente. Isso demonstra a má qualidade do ensino fundamental no Brasil. Além disso, não se tem uma escola voltada para capacitação de pessoas direcionadas ao mercado de trabalho.

Em pesquisa realizada em 255 escolas do Ceará, pelo Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar (CCEAE), no ano de 2004, coordenada por cinco universidades cearenses (UFC, UVA, UNIFOR, UECE e URCA), 39% dos

alunos que participaram não leram o texto apresentado e 42% leram o texto sem fluência. A pesquisa foi realizada com 7.915 alunos matriculados e 405 turmas de 2ª série ou equivalente do ensino fundamental, de 48 municípios cearenses. Na mesma pesquisa, em uma amostra de 7.784 alunos matriculados na mesma série, para uma avaliação de produção textual, 27% não conseguiram produzir um texto sobre o tema proposto e 31% apresentaram uma produção precária.

Conforme se pode observar na Tabela 2, na última década do século XX - 1991/2000, a taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais de idade caiu de 20,1% para 13,6 %, porém hoje é comum no Brasil ver-se adolescentes cursando o ensino fundamental sem saber ler e escrever, frutos de um sistema de avaliação questionável.

Tabela 2 – Taxa de Analfabetismo de Pessoas de 15 Anos ou mais de Idade no Brasil

ANO	PERCENTUAL DA POPULAÇÃO
1970	33,60%
1980	25,50%
1991	20,10%
2000	13,60%

Fonte: IBGE (2000).

Apesar dos indicadores educacionais apontarem melhorias, o percentual da população economicamente ativa sem emprego passou de 6,4%, em 1993, para 10%, em 2003, segundo a publicação *Radar Social*, revelando um avanço de 56,2% e no mês de abril deste ano atingiu a casa dos 12,8%. A América Latina cresceu 15,9% e agora está em 8%.

Como os indicadores mostraram, o desemprego não está diretamente ligado à educação, mas, sem dúvida alguma, esses temas se encontram dissociados.

O segundo eixo nacional de geração de empregos é o desenvolvimento econômico sustentável com distribuição de renda. O Brasil tem dado importantes passos nessa direção, embora ainda que insuficientes, ante os efeitos da

globalização e da lógica do capitalismo mundial. A estabilidade econômica, o Programa Bolsa-Família e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) devem marcar uma época de mudanças significativas.

Grandes investimentos de infra-estrutura devem ser realizados pelo governo a fim de que o País tenha condições de proporcionar a base necessária ao crescimento. Ferrovias devem ser construídas como opções econômicas de transporte de cargas e de passageiros. As estradas devem ser recuperadas, terminais aeroportuários hão de ser reestruturados para diminuir o tempo e o custo do transporte de cargas e de passageiros. Todos esses investimentos aquecem a economia com a geração de empregos e aumento das transações do comércio de bens e serviços, além de estimular o investidor privado.

O terceiro e último grande desafio é a reforma tributária. Hoje o Brasil possui um sistema tributário perverso e ineficaz que sobrecarrega a produção e possui tributos cumulativos que chegam a superar em mais de 300% os custos dos bens produzidos. Segundo Varsano (1998, p.9),

Em síntese, verifica-se que o patamar mais elevado da carga tributária atingido em anos recentes deveu-se essencialmente ao aumento da carga de tributos incidentes sobre bens e serviços, explicado em boa parte pelo crescimento da carga de impostos cumulativos.

Conforme já destacado, a carga tributária brasileira desacelera o crescimento econômico do Brasil, onerando a produção em taxas bem acima das recomendadas aos países em desenvolvimento. A relação carga tributária/Produto Interno Bruto (PIB), segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, passou de 20,01% em 1988 para 35,21% em 2006. Uma nova Lei foi criada para reduzir e simplificar o processo tributário das pequenas e médias empresas, a Lei Federal 9.317/96. A Lei do “Simples”, como ficou conhecida, permitiu a unificação de todos os tributos federais em uma mesma guia, com tarifas reduzidas. A lei não proporcionou amplitude para que um universo maior de micro e pequenas empresas aderissem e nem muito menos vinculou estados e municípios a seguirem o sistema de simplificação. Numa tentativa de ampliar a solução, foi aprovada, então, a Lei Complementar nº 123/2006, que estabeleceu, desde 1 de julho de 2007, o “Simples

Nacional” ou “Super-Simples”, possibilitando o recolhimento de forma unificada dos seguintes tributos: PIS, COFINS, IRPJ, CSLL, Contribuição Patronal a Seguridade Social – INSS, IPI, ICMS e ISS. As empresas que aderirem ao Simples Nacional poderão se enquadrar em 20 faixas de receita bruta, contribuindo com alíquotas que variam de 4,00 % 11,61 %. Outra vantagem, também, foi a ampliação das modalidades de adesão. O Super-Simples, no entanto, é mais complexo do que aquilo que se esperava e pode não ser a solução definitiva do problema da carga tributária excessiva.

Observando-se melhor, todos os impostos e taxas cobrados durante a cadeia produtiva até a venda final do bem são agregados ao valor do custo de produção, de sorte que, quem de fato é o contribuinte que paga todos os tributos é o consumidor. Os consumidores são os verdadeiros responsáveis pelo financiamento do Estado. Aliado a isso, tem-se uma legislação densa e complexa, o que favorece enormemente a evasão fiscal. O País cresceria a taxas maiores se tivesse, quem sabe, apenas dois impostos: um relacionado ao consumo e o outro à renda. Este estudo não permite afirmar isso, mas propõe a retomada da discussão nacional em torno da reforma tributária.

2.5 Determinações Legais aos Municípios Visando à Promoção do Desenvolvimento Social

O desenvolvimento social não pode ser deixado somente ao encargo do povo, pois há camadas da população que se encontram abaixo da linha de pobreza. Segundo dados do Relatório de Desenvolvimento Humano de 1997, emitido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (1997), a linha de pobreza é definida como

Uma linha de pobreza estabelecida em 1 dólar norte-americano por dia é utilizada pelo Banco Mundial para comparações internacionais. Esta linha de pobreza baseia-se no consumo de bens e serviços. É sugerida para a América Latina e Caribe uma linha de pobreza de 2 dólares norte-americanos por dia. Para a Europa do Leste e repúblicas da antiga União Soviética, tem sido usada uma linha de pobreza de 4 dólares norte-americanos por dia. Para a comparação entre países industrializados, tem sido usada uma linha de pobreza

correspondente à dos Estados Unidos, que é de 14,4 dólares por pessoa por dia.

Deslocar-se na pirâmide social, saindo da camada mais baixa em direção às camadas acima, requer esforço ainda maior do que aqueles que, por exemplo, se encontram na classe média baixa e se deslocam para a média alta, pois os níveis de escolaridade daquelas pessoas é baixíssimo e elas são excluídas de praticamente todas as oportunidades geradas pela sociedade, conforme mencionou-se na seção 2.3.

Algumas ações foram desencadeadas para minimizar os efeitos da pobreza. Em especial, destacam-se as políticas de assistência aos comprovadamente carentes, como é o caso do Programa Bolsa-Família (PBF).

O PBF integra uma estratégia do Governo federal para assegurar o direito humano à segurança alimentar e nutricional. Visa à erradicação da pobreza extrema e prevê a transferência direta de renda. É custeado pela União e possui apoio logístico das prefeituras. O programa beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00), de acordo com a Lei Federal 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e o Decreto Federal nº 5.749, de 11 de abril de 2006.

Há também duas previsões constitucionais que definem aplicações mínimas pelo Executivo, nas quatro esferas de poder, em ações de educação e saúde. Conforme será apresentado a seguir, quanto maior a receita municipal, maior é o volume de recursos aplicados em educação e saúde.

Para as aplicações em educação, o Artigo 212 da Constituição Federal, ora transcrito, determina uma aplicação mínima pelas quatro esferas de poder.

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Para o caso específico dos municípios, foi fixado o percentual mínimo de aplicação nas ações de educação de 25% do montante de receitas provenientes de impostos. Para garantir essa aplicação em todos os municípios do País, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), hoje substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Com as modificações, o FUNDEB passou a oferecer atendimento não só ao ensino fundamental, crianças de 6 a 14 anos, como também a: educação infantil, crianças de 0 a 6 anos, ensino médio, adolescentes de 15 a 17 anos, e educação de jovens e adultos.

O FUNDEF vigorou até o final de 2006 e permitiu investimentos apenas no ensino fundamental nas modalidades regular e especial, ao passo que o FUNDEB vai proporcionar a garantia da educação básica a todos os brasileiros, da creche ao final do ensino médio, inclusive àqueles que não tiveram acesso à educação em sua infância.

Quadro 1 – Impostos e Transferências Considerados para o Cálculo da Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Ações e Serviços Públicos de Saúde

IPTU
IRRF
ITBI
ISS
DÍVIDA ATIVA DE IMPOSTOS
JUROS, MULTAS E ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA DE IMPOSTOS E DIVIDA ATIVA
QUOTA PARTE DO FPM
QUOTA PARTE DO ITR
QUOTA PARTE DO IPVA
QUOTA PARTE DO ICMS
QUOTA PARTE DO IPI
LEI COMPLEMENTAR Nº 87/96

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (2008).

No Quadro 1, pode-se identificar a relação de impostos sobre os quais incide o percentual a ser aplicado nas ações de manutenção do ensino. São os impostos diretamente arrecadados pelo município (IPTU, IRRF, ITBI, ISS) e a recuperação dos créditos inscritos na Dívida Ativa. Além destes, estão inclusas as

transferências constitucionais, quotas-parte de: Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Imposto sobre Produtos Importados (IPI).

Inclui-se, ainda, na base de cálculo a Lei Complementar nº 87/96, que desonerou as exportações brasileiras, isentando-as do pagamento de ICMS, criando para a União uma obrigação pecuniária para com estados e municípios, visando a compensar o benefício concedido às empresas exportadoras.

Trata-se de quase a totalidade dos recursos recebidos pelos municípios, ficando excluídas as transferências voluntárias, as complementações do FUNDEB, Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Já para a área da saúde, outra área de vital importância para a melhoria da qualidade de vida da população, foi instituída a Emenda Constitucional nº 19, determinando uma aplicação mínima de 15% dos impostos, definidos no quadro 1, em ações e serviços públicos de saúde.

Como se pode destacar, quanto maior a receita tributária e a cota-parte do ICMS, maior é a aplicação em educação e saúde, que são condições essenciais para o desenvolvimento social.

As ações que o gestor público deve desenvolver para promoção do desenvolvimento social são inúmeras e atingem áreas diversas. Não se pode afirmar que a aplicação desses percentuais seja suficiente para garantir uma eficiência do sistema de ensino ou de saúde, pois as estruturas municipais são bastantes distintas em termos de desenvolvimento local. Para cada município brasileiro há uma realidade em particular. Existem casos em que os percentuais são insuficientes para garantir serviços adequados e em outras situações, há municípios onde essa vinculação de 40% dos impostos seja acima do necessário, impedindo a ampliação de investimentos de recursos em outras áreas, como limpeza urbana, assistência social, cultura e meio-ambiente.

Vale a pena citar o Estado de Bem-estar Social ou *Welfare State*, onde o Estado, em uma economia capitalista, se coloca como agente promotor, protegendo e defendendo o social, através do controle da economia, garantindo serviços públicos e proteção à população. Na verdade o Estado de Bem-estar Social amplia a capacidade da população em produzir e consumir bens e serviços, proporcionando maiores investimentos do governo no social e do setor privado na expansão da economia, gerando crescimento econômico e desenvolvimento social associados.

Segundo Medeiros (1990, p.7),

As diversas políticas sociais, por um lado, aumentam a capacidade de consumo das famílias dos trabalhadores e se traduzem em gastos do governo em habitação, transporte e saneamento, o que incentiva a expansão da demanda agregada e o desenvolvimento tecnológico, e, por outro, ao socializarem os custos referentes aos riscos do emprego industrial e à reprodução da força de trabalho, liberam reservas de capital privado para investimentos e garantem uma reserva de mão-de-obra em diversos níveis de qualificação.

São discussões para um momento aparte, mas devem ser colocadas numa perspectiva de ampliação das opções existentes para que o desenvolvimento social seja ampliado em nossa sociedade.

3 INCENTIVOS FISCAIS – DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL À GUERRA FISCAL

O desenvolvimento brasileiro foi marcado por grandes disparidades regionais, segregando enormes áreas, como as regiões Norte e Nordeste. Estas sempre foram e continuam marcadas pelo subdesenvolvimento, fome, baixos indicadores socioeconômicos, altas taxas de mortalidade, baixos níveis de escolaridade e todas as mazelas peculiares às regiões pobres do Planeta. Poucos foram os governantes do País que tiveram a coragem de enfrentar a política econômica de concentração de riquezas nas regiões Sul/Sudeste e que produziram as desigualdades regionais.

A concorrência por investimento no Brasil ocorre de forma imperfeita, pois só os estados que possuem maior capacidade financeira podem realizar os investimentos necessários para abrigar as mega-empresas, concedendo incentivos fiscais sem abalar seu equilíbrio fiscal. Segundo Amaral Filho (2003, p.7),

Entretanto, o mundo vivido pelas localidades, em geral, e pelas economias estaduais brasileiras, em particular, está muito longe da concorrência perfeita. De fato, no Brasil a concorrência por investimentos, sobretudo de grande porte, ocorre somente dentro de um grupo, muito reduzido e seletivo de estados, três no máximo (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais).

Em todas as vezes que o Governo Federal interveio no desenvolvimento regional brasileiro, criando políticas de incentivos às empresas, determinando vantagens locacionais para regiões como Norte e Nordeste, surgiram movimentos migratórios de investimentos para estas áreas, ensejando desenvolvimento. Exemplo claro dessa política é a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

Essa é a verdadeira política de incentivos fiscais que deve ser cultivada pelo Brasil, aquela que visa a combater desigualdades regionais, aquela que institui incentivos ao desenvolvimento das regiões mais pobres, proporcionando condições para que a maioria da população mais carente possa ter acesso a moradia,

segurança alimentar, inclusão digital, educação, segurança e saúde de boa qualidade. Só assim, essas pessoas passarão de beneficiários de programas de assistência social para contribuintes de um sistema econômico, alimentando uma cadeia de desenvolvimento sustentável. Na compreensão de Varsano (1977, p.5);

É certamente aceitável, em face da dinâmica do desenvolvimento, que se incluam entre os objetivos da política industrial a desconcentração da produção e o desenvolvimento regional e que se utilizem recursos públicos com estas finalidades.

Nesta seção, abordam-se as interseções das políticas de desenvolvimento regional brasileiro e de concessão de incentivos fiscais, com a intenção de identificar as características dessa ferramenta.

3.1 Incentivos Fiscais e Guerra Fiscal – Diferenciações

Antes de se comentar a política de incentivos fiscais, se demonstrará como alguns autores tratam esse tema.

Segundo Mendes (2000, p.5), “o conceito de benefício ou renúncia fiscal refere-se a tudo aquilo que a legislação fixa como favor fiscal, concedido a setores ou regiões, por meio de isenções, redução de base tributável ou alíquotas”.

Para Varsano (1977, p.3),

[...] o incentivo fiscal pode ser concebido como uma eliminação marginal de tributo em virtude do surgimento de uma nova oportunidade de uso privado de recursos da sociedade cujos benefícios sejam superiores aos do uso público a que se destinavam.

De acordo, porém, com Piancastelli e Perobelli (1996, p.26),

Conceitualmente, é difícil a definição rigorosa do que venha a se chamar de “guerra fiscal”. De maneira geral, o termo caracteriza os procedimentos de concessões fiscais e creditícias implementados pelos estados.

Já para Amaral Filho (2003, p.10),

Acredita-se que, quando uma localidade oferece incentivos fiscais para atrair empresas, não se quer com isso declarar guerra contra as localidades vizinhas industrializadas, a fim de arrancar destas suas empresas. Em outras palavras, isto quer dizer que a oferta pura e simples de incentivos não é suficiente para fazer mudar radicalmente a posição geográfica das empresas.

Como se pode destacar dos conceitos aqui expostos, a metáfora guerra fiscal, como se refere em especial Amaral, não situa os estados da Federação em posição de competitividade declarada ao desenvolvimento; muito menos cria uma disputa federativa, mas apenas estimula disputas por empresas que anunciam a decisão de se instalar ou mudar de logradouro dentro do Território Nacional.

A guerra fiscal é caracterizada pela oferta de incentivos fiscais e benefícios de infra-estrutura a empresas contribuintes do ICMS na fase de decisão acerca do local de instalação de sua produção, e assim denomina-se pelo fato de os estados, repetidas vezes, melhorarem as condições da oferta para tornar seu território mais atraente. No âmbito municipal, as características são semelhantes, mas os tributos se limitam basicamente ao ISS e IPTU, pois, na maioria das vezes, a empresa recebe o terreno e a infra-estrutura.

Não há como certificar que os incentivos fiscais sejam determinantes para a localização de um empreendimento, pois as vantagens locacionais obtidas envolvem muitos outros fatores, como bem destaca Amaral, o local da extração de matéria-prima ou do principal mercado consumidor, demonstrando que os custos de transporte são preponderantes nesta decisão.

Há também autores que desaprovam quase por completo a concessão de incentivos fiscais pelos governos estaduais como forma de atrair empresas. Na óptica de Varsano (1977), a política de incentivos fiscais é onerosa para o País e os investimentos envolvidos possuem valor elevado, por isso deve ser avaliada e redimensionada continuamente para que seus resultados sejam maximizados.

No caso brasileiro, os incentivos fiscais se constituem como uma política bem ampla e que podem envolver a concessão de isenções, redução de base de

tributação, redução de alíquotas, financiamentos a longo prazo com juros irrisórios, dentre outras. Os benefícios podem ser estabelecidos pelas quatro esferas de poder, dependendo dos interesses envolvidos.

A Constituição de 1998 fortaleceu o pacto federativo, instituindo competências tributárias exclusivas para os quatro níveis de poder. Isso impede que a União conceda isenção ou qualquer outro tipo de redução nos tributos de competência estadual ou municipal. O próprio ICM foi ampliado para ICMS, mediante a inclusão e exclusão de vários impostos federais em sua base. Apesar dos avanços da Constituição de 1988, necessita-se hoje de um avanço no sistema tributário nacional, algo que desonere a produção, torne a cobrança mais ágil e menos onerosa, diminuindo a evasão fiscal.

Abraçando essa linha de raciocínio, é perfeitamente aceitável o fato de que a União, como ente regulador do crescimento econômico e desenvolvimento social, estabeleça políticas de incentivos fiscais para promover o fortalecimento das regiões mais pobres e também fomentar a competitividade das empresas nacionais diante das estrangeiras. Tudo isso deve ser pensado num âmbito nacional, preservando o meio-ambiente, a identidade cultural de cada estado e com participação popular para garantir o direcionamento dos recursos e a transparência na sua aplicação.

O novo projeto de reforma tributária em tramitação no Congresso Nacional não engloba toda a problemática federativa, mas prevê, apenas, algumas alterações na atual forma de tributação do País, as quais são comentadas a seguir:

A. Quanto aos impostos federais, serão extintos cinco tributos federais e criado outro imposto – Imposto sobre o Valor Adicionado Federal - IVA-F. Os impostos abaixo deixarão de existir.

- COFINS – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
- PIS – Programa de Integração Social
- CIDE–Combustíveis – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico Incidente sobre as Operações Realizadas com Combustíveis

- Salário Educação – Contribuição social para financiamento adicional do ensino fundamental
- CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

As alterações entrarão em vigor no segundo ano após a aprovação da proposta de emenda constitucional e o IPI será mantido como um imposto seletivo e para fins de aplicação na política industrial.

B. Quanto ao ICMS, as mudanças prevêem a criação de uma legislação única para todos os estados brasileiros, o que facilitará consideravelmente o funcionamento das grandes empresas. Além disso, prevê o recolhimento do tributo no destino, privilegiando o consumo, tornando o sistema similar ao Imposto sobre o Valor Adicionado – IVA, que é adotado pela União Européia.

O novo modelo prevê:

- conclusão do processo no oitavo ano com a aplicação do “Novo ICMS”;
- redução de benefícios já concedidos, de forma progressiva, conforme o prazo estabelecido;
- cobrança do imposto na origem com uma câmara de compensação entre os Estados;
- criação de uma alíquota residual de 2%; e
- garantia de recuperação de perdas mediante a criação de um fundo.

O Projeto, se aprovado, poderá acabar com a guerra fiscal no Brasil pois o sistema passa a tributar o consumo, ou seja, o destino dos produtos, e não mais a origem da produção. Isso resolverá de vez as perdas que os estados têm ao financiar a atração de empreendimentos e deixará que o mercado regule mais livremente a atuação das empresas, pois os torna incapazes de reduzir a alíquota dos produtos comercializados.

Na proposta, foram apresentadas reduções de alíquotas conforme apresentadas na Tabela 3.

TABELA 3 – Alíquota do ICMS no Estado de Origem

ALÍQUOTA ATUAL (%)	ALÍQUOTA PROPOSTA (%)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
12	11	10	8	6	4	2	2
7	6,5	6	5	4	3	2	2

Fonte: Mantega (2008).

3.2 A Concessão de Incentivos Fiscais como Instrumento da Política de Desenvolvimento Regional Brasileiro

Após os horrores da Segunda Guerra Mundial, 1939 a 1945, o mundo voltou a viver momentos de paz e a se reconstruir. Segundo Brum (2005, p.230), “um clima de liberdade e um anseio de desenvolvimento contagiavam o mundo, que se movia com velocidade crescente”. A Europa voltou a se desenvolver com muita rapidez, enquanto os Estados Unidos invadiam o mundo com a sua expansão das fronteiras comerciais.

Na década seguinte, surgiu um dos maiores presidentes brasileiros, Juscelino Kubitschek, eleito em 3 de outubro de 1955, um entusiasta da política desenvolvimentista que adotara o *slogan* Cinquenta Anos em Cinco.

A economia mundial vivia uma fase inteiramente nova, quando “os capitalismos nacionais haviam aprendido que a internacionalização não podia se dar através da expansão dos estados, das nações, mas do próprio capital, sem marca das nações.” (SOUZA, citado por BRUM, 2005, p.230). Juscelino, diferentemente de Vargas, que preferia receber o capital estrangeiro por meio de empréstimos e financiamentos, seguindo a visão desenvolvimentista, além de incentivar a indústria privada nacional e grandes investimentos em infra-estrutura, atraía investidores de fora do País para abrirem empresas em solo nacional.

Em meio a esse estado de euforia nacional, percebeu-se que a região Nordeste não tinha a mesma capacidade das regiões do Sul e Sudeste para ensinar

desenvolvimento econômico ou atrair investimentos, conforme cita Ferreira (2005, p.268):

Entretanto, no Brasil pairava uma incômoda situação que era a permanência da região Nordeste em condições de grande atraso econômico e vivendo, mais uma vez, numa situação de calamidade social provocada pela grande seca de 1958 [...].

Foi aí que, atendendo a um convite do presidente Kubitschek, no ano de 1958, o mestre Celso Furtado preparou extraordinário documento, denominado *Plano do Desenvolvimento do Nordeste*, e o publicou pelo do Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste – GTDN, criado pelo próprio Presidente para desenvolver as metas de seu plano para o Nordeste.

Arrimado nesse documento, Juscelino, em 1959, pela Lei Federal nº 3.692, criou a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), com o objetivo de desenvolver o Nordeste brasileiro. Segundo Mendes (2000), a SUDENE previa, entre outros benefícios, isenção de impostos e taxas para aquisição de equipamentos, aval para empréstimos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e Banco do Nordeste Brasileiro – BNB, redução de 50% no Imposto de Renda Pessoa Jurídica - IRPJ e adicionais para as indústrias que consumissem matérias-primas regionais. A dedução de 50% do IRPJ ficou conhecida posteriormente como Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR). No ano de 1963, este benefício estendeu-se também para a Amazônia e passou a se chamar Fundo de Investimento da Amazônia (Finam).

Um dos objetivos da SUDENE e da SUDAM era desenvolver soluções socioeconômicas para as regiões Norte e Nordeste com a finalidade de proporcionar uma expansão da atividade industrial, ensejando com isso, aumento da oferta de emprego e geração de renda. Com o passar do tempo estes órgãos abandonaram seus objetivos gerais e detiveram-se somente na aplicação da política de incentivos fiscais. Segundo Dulci (2002, p.98);

O escopo original da SUDENE e da SUDAM era abrangente, mas, com o tempo, elas fixaram-se sobretudo na concessão de incentivos fiscais como meio de viabilizar empreendimentos industriais e agropecuários no Nordeste e na Amazônia.

A SUDENE teve seus objetivos totalmente desvirtuados pelo governo militar, tornando-se fonte de corrupção e escândalos (a SUDENE foi extinta em 2001, no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e recriada no governo Lula, em 2002, como o nome Agência do Desenvolvimento do Nordeste (ADENE).

Desta forma, a SUDENE desenvolveu sua missão de promover o desenvolvimento do Nordeste brasileiro, atraindo empresas que se beneficiavam dos incentivos fiscais e, nessa rota de fomento ao crescimento econômico, o estado do Ceará iniciou sua história de busca do desenvolvimento.

Seguindo esta estratégia de desenvolvimento, o governo de Virgílio de Moraes Fernandes Távora, em meio a um panorama de seca e pobreza pelo qual passava o Estado do Ceará, criou em 1963 o Plano de Metas Governamentais (PLAMEG), cujas metas claramente definidas eram a promoção da expansão da atividade industrial, mediante a atração de indústrias para o Estado.

O Estado do Ceará apresentava um quadro totalmente desfavorável aos padrões de desenvolvimento da época e o PLAMEG visava a corrigir algumas sérias deficiências que impediam um crescimento acentuado das atividades industriais. O Estado tinha grandes problemas de infra-estrutura, dentre os quais se podem mencionar os principais:

- A o porto do Mucuripe possuía estrutura ultrapassada, com profundidade pequena e não permitia que atracassem navios mais modernos, com grandes calados;
- B o Estado não dispunha de fornecimento de energia elétrica suficiente para manter um distrito industrial. Fortaleza sequer tinha energia para alimentar todas as unidades residenciais. As fontes principais eram as termoelétricas, que tinham custo bastante elevado; e
- C não havia malha viária em condições de realizar o transporte de cargas, proporcionando o escoamento de cargas.

Logo após, no segundo governo de Virgílio Távora (1979 a 1983), foi criado o segundo PLAMEG, conforme citam Carvalho, Barreto e Oliveira (2004, p.5):

Nesse período, também foi lançado o II PLAMEG (1979-1983), onde se buscava modernizar e expandir o setor têxtil, instalar uma refinaria de petróleo e uma siderúrgica no Ceará. Esse instante marca o surgimento do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI).

Observe-se que as metas estipuladas pelo Plano ainda fazem parte do contexto atual da economia cearense: a expansão do setor têxtil, a construção da refinaria de petróleo e da siderúrgica. Estas duas últimas estão em fase de negociação com os Governos Estadual e Federal.

Desta forma, note-se historicamente como se criou o instrumento legal que instituiu os incentivos fiscais atualmente adotados pelo Governo do Ceará, o Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI). O FDI é o Instrumento que serviu de base para a concessão dos incentivos fiscais a várias empresas instaladas no Estado, em especial, em Aquiraz, objeto deste estudo.

3.3 A Política de Crescimento Econômico Associada à Concessão de Incentivos Fiscais Adotada pelo Estado do Ceará

A política de incentivos ao desenvolvimento industrial do Ceará começou de fato no governo Virgílio Távora, no ano de 1979, quando foi criado o Fundo de Desenvolvimento Industrial - FDI. Este foi regulamentado pela Lei 10.367/79 e tinha como objetivos na época a expansão da atividade industrial e o desenvolvimento das regiões mais pobres do Estado.

Nos anos seguintes, a economia do Ceará passou por alguns anos de decadência até que, a em 1987, o Estado entrou em uma nova fase, marcada pela moralização do serviço público, o equilíbrio fiscal e a retomada dos investimentos públicos, principalmente com as obras estruturantes.

O Estado foi aos poucos retomando sua capacidade de investimentos, proporcionada principalmente pelo saneamento das finanças públicas, e adotava

amplo programa de desenvolvimento, contemplando obras de infra-estrutura que tornavam o Estado mais atraente, tanto para os investimentos da área industrial como para o setor turístico.

De acordo com o Centro de Desenvolvimento Econômico do Estado do Ceará (CEDE), uma série de grandes obras foi desencadeada. Em março de 1995, foram iniciados os estudos ecobatimétricos da costa do Estado do Ceará na região do Pecém, localizada em São Gonçalo do Amarante, para construção do Complexo Industrial e Portuário do Pecém, sendo inaugurado em março de 2002.

O aeroporto internacional Pinto Martins, com 38.000 m² de área e capacidade para 2,5 milhões de passageiros por ano, foi inaugurado em fevereiro de 1998.

Foram realizadas obras de recuperação da malha viária do Estado e a construção. Toda essa leva de investimentos foi desencadeada a fim de tornar o Ceará um destino competitivo entre os estados nordestinos, principalmente Bahia e Pernambuco, pois esses dois estados constituem-se como as duas maiores economias do Nordeste. O Ceará, desde a criação da SUDENE, sempre ocupou a terceira posição do *ranking* de desenvolvimento nordestino.

Os investimentos realizados fortaleceram, também, o setor de turismo, tornando o Ceará um dos principais destinos do mercado interno.

De acordo com Rosa e Coimbra (1999), segundo as empresas instaladas no Ceará no período de 1991 a 1995, os incentivos fiscais concedidos destacaram-se como principal fator locacional, seguidos por: conquista do mercado, baixo custo da mão-de-obra, proximidade da matéria-prima e infra-estrutura, dentre outros. Na matriz de decisão, os incentivos fiscais respondem por 34,8% nos fatores que influenciaram a escolha do Ceará como destino das empresas instaladas no período, sendo 20% para os benefícios estaduais e 14,8% para os federais.

Seguindo essa corrente, muitos municípios cearenses aderiram ao programa de atração de empresas desenvolvido pelo Governo do Estado por meio do FDI.

Aquiraz destacou-se como destino das empresas incentivadas no Ceará no período de agosto de 1995 a abril de 2002 e, Segundo Pontes, Vianna e Holanda (2006, p.9),

Aquiraz foi o município com segundo maior investimento previsto, no Estado e na RMF. Este município concentrou, ainda, 4,4% dos empregos e 3,7% das empresas. O investimento por emprego, em Aquiraz, foi de 205 mil reais, media esta bem superior à da RMF e a do Estado.

Em entrevista feita com o representante da Secretaria de Planejamento do Município, percebeu-se que não houve nesta última década a formulação de uma política de desenvolvimento local estruturada em um planejamento voltado para a concessão de incentivos fiscais, envolvendo Município e Estado. A Prefeitura desenvolveu parcelas de um planejamento estratégico municipal, por meio de alguns eventos isolados, via fóruns, envolvendo a população e demais segmentos da sociedade local, para tratar do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU. Também realizou assembléias com participação popular para discutir a instalação de algumas obras importantes, como o Mercado Central, e grandes empreendimentos, dos quais se pode destacar o Aquiraz Riviera, que possui investimentos estimados em 750 milhões de reais.

Pelas informações obtidas junto à Secretaria de Planejamento do Município, as políticas de concessão de incentivos fiscais seguem, principalmente, as determinações estabelecidas pelo Governo Estadual, sem que haja uma cartilha municipal para o investidor. O Município está desenvolvendo, atualmente, um planejamento de desenvolvimento endógeno, envolvendo a criação de um distrito industrial para atração de empresas, visando, principalmente, à oferta de emprego e renda. Deve-se destacar, também, a implantação do Centro Tecnológico de Turismo, um grande centro de treinamento que capacitará jovens e adultos para ingressarem no mercado de trabalho com certificação profissional.

3.4 Abordagem Acerca da Economia de Aquiraz

Segundo dados dos balanços gerais da Prefeitura de Aquiraz, obtidos junto à Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária, houve acentuada elevação da arrecadação própria do Município nos últimos seis anos. A arrecadação total das cinco principais fontes da receita própria do Município – Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Dívida Ativa e Outras Receitas Patrimoniais – totalizou até dezembro de 2007 mais de 13 milhões de reais, um crescimento real superior a 500% em relação ao ano de 2000. A relação Receita Tributária, Receita Corrente Líquida do Município, no ano de 2007, foi de 17,55%, muito próximo do valor registrado por Fortaleza, que foi de 20,33%, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

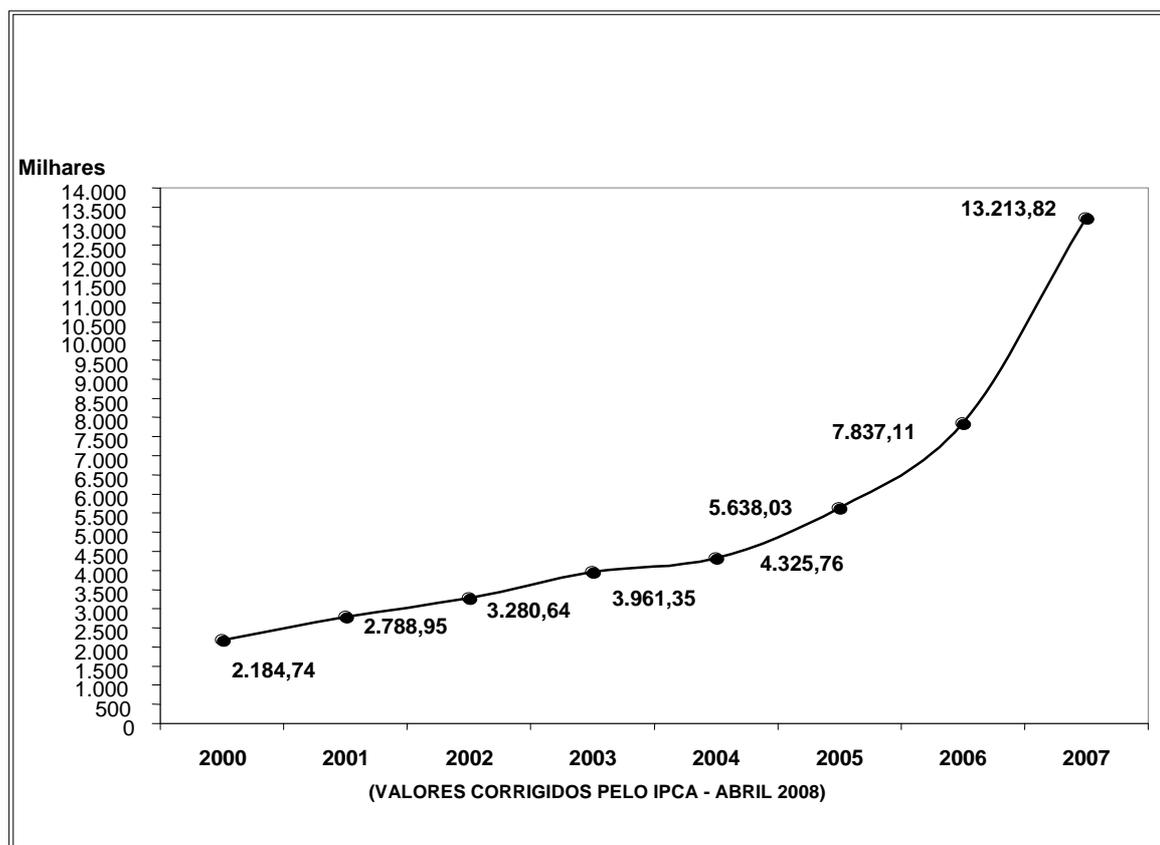


Gráfico 1 – Evolução das Principais Receitas de Aquiraz (IPTU, ISS, ITBI, Dívida Ativa, Outras Receitas Patrimoniais)

Fonte: Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária de Aquiraz (2008).

Outro aspecto importante que deve ser observado na composição do crescimento da economia municipal é a produção de bens e serviços dentro de seu território. Um indicador bastante utilizado pelos economistas para mensurar esse aspecto é o Produto Interno Bruto – PIB. Segundo Lopes e Vasconcelos (1998, p.46), “Assim, podemos definir o crescimento econômico como a ampliação quantitativa da produção, isto é, o crescimento do PIB”.

Esse indicador mostrou-se bastante positivo. No ano de 2004, Aquiraz foi o 9º colocado na formação do PIB estadual, deixando para trás 175 municípios. Segundo dados do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), o PIB municipal de Aquiraz, a preços correntes, passou de R\$ 246,64 milhões no ano de 2000 para R\$ 349,32 milhões em 2004, representando um crescimento de 41,63%. Já o PIB do Estado, no mesmo período, passou de R\$ 20,8 bilhões para R\$ 27,3 bilhões, registrando um crescimento de 31,20%. Aquiraz no referido período ampliou sua participação no PIB do Estado de 1,2% para 1,3%.

Um questionamento lógico que surge é saber se as empresas beneficiadas por incentivos fiscais estão contribuindo de forma relevante para esse crescimento da economia do Município. Mensurar a parcela de contribuição das empresas para a formação do PIB e compará-la com o total gerado dentro do Município pode ser uma forma de responder a esse questionamento.

Outro dado importante é que, segundo a Associação Nacional dos Municípios Produtores – ANAMUP (2007), o repasse da cota-parte do ICMS do Governo do Estado para o Município de Aquiraz aumentou em mais de 100% no período de 2001 a 2005, fato que ocorreu somente em 20% dos 5.564 municípios brasileiros. Esse dado indica que houve crescimento do valor adicionado gerado pelos contribuintes do ICMS, demonstrando aumento das atividades comerciais dentro do Município.

Esses fatos chamam a atenção para a explicação dos fatores que influenciaram no aquecimento da economia de Aquiraz. Uma possível hipótese capaz de explicar essa situação é a influencia da política de atração de novos empreendimentos adotada pelo Governo do Estado em parceria com o Município.

As empresas instaladas no Território Municipal contribuem, também, para a formação do valor adicionado, dado que serve de base para o cálculo do índice de distribuição da cota-parte do ICMS pertencente aos municípios. Essa distribuição é feita pela Secretaria da Fazenda e cada estado possui legislação específica para a composição do índice. Logo, quanto mais empresas contribuintes do ICMS estiverem instaladas no Município, maior o repasse realizado pelo Governo Estadual.

Segundo informações do Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico, nos últimos dez anos, foram assinados protocolos de intenção concedendo incentivos fiscais a 17 empresas instaladas no Município de Aquiraz, totalizando um investimento superior a R\$ 800 milhões, conforme a Tabela 4.

Tabela 4 – Empresas que Assinaram Protocolo de Intenção para Adesão ao FDI com Destino a Aquiraz

EMPRESA	PROTOCOLO DO INVESTIMENTO
1 VISUAL UNIFORMES IND. E COM LTDA	300.000,00
2 ALDEIA ALIMENTOS LTDA	1.528.191,71
3 CERÂMICA AQUIRAZ LTDA	1.496.334,59
4 CIA DE BEIDAS DAS AMÉRICAS ABEV	166.000.000,00
5 FLOEMA COSMÉTICOS E PRODUTOS NATURAIS	1.200.000,00
6 FRESENIUS KABI BRASIL LTDA	79.379.114,06
7 MARINHO TEXIL LTDA	1.200.000,00
8 MOINHO SANTA LÚCIA LTDA	15.000.000,00
9 ROCHETEC TEC EM ROCHAS ORNAMENTAIS LTDA	650.000,00
10 ROGER BRASIL EMPREEN. LTDA	2.595.000,00
11 USIBRAS	10.000.000,00
12 WHITE STONE DO BRASIL S/A	4.000.000,00
13 WOBLEN WINDPOWER CEARÁ IND. E COM. LTDA. DESIGN PRODUZIONE PINTURA METALURGICA	18.000.000,00
14 LTDA	3.000.000,00
15 ONCOPHARMA IND. QUÍMICA FARMACEUTICA	7.568.333,00
16 TECNOMAQ IND. E COM. LTDA – FÁBRICA 2	17.000.000,00
17 VILA GALÉ SOC. DE EMPREEN. TURÍSTICA S/A	500.000.000,00
TOTAL	828.916.973,36

Fonte: Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico – CEDE (2007).

Percebe-se que há uma parcela significativa de recursos envolvida, cerca de 8,5 vezes o valor do orçamento municipal aprovado para o exercício de 2007, que, segundo a Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária do Município, é de R\$ 97.977.910,00. A questão principal é saber como as empresas beneficiadas com

incentivos fiscais concedidos pelo Governo do Estado estão afetando o desenvolvimento do município de Aquiraz.

Dentre as funções da Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária do Município estão: arrecadar tributos, proporcionar o equilíbrio fiscal das contas públicas municipais e auxiliar na elaboração de políticas de desenvolvimento local, especificamente àquelas voltadas para o aumento das receitas próprias e da geração de emprego e renda.

Há que se fazer grande esforço para que um município se desenvolva e possa diminuir seu grau de dependência financeira das transferências intergovernamentais previstas na Constituição Federal. Segundo entrevista feita com O Coordenador de arrecadação da Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária do Município de Aquiraz, para aumentar a receita tributária, algumas medidas foram adotadas pela atual Administração, como, por exemplo: melhoria da qualificação profissional dos servidores, mecanismos de remuneração mediante cumprimento de metas de produtividade, melhor infra-estrutura física, parque tecnológico modernizado, uso da Informática para aproximar o contribuinte, revisão da legislação tributária do Município, dentre várias outras.

Todo esse esforço, no entanto, não foi suficiente para atender a todas as demandas da população por serviços públicos, demonstrando que é necessário um aperfeiçoamento contínuo das atividades administrativas para superá-lo.

3.5 As Concessões Fiscais Feitas no Âmbito Municipal

A guerra fiscal entre municípios não é algo incomum, porém os contratos celebrados estão mais associados às políticas estaduais do que propriamente a algo planejado e direcionado aos investidores pelo poder local. Neste módulo, serão tratadas as concessões realizadas no Município de Aquiraz nos últimos dez anos.

As concessões fiscais feitas no Município ocorreram por meio de leis e decretos. Nos últimos dez anos, segundo dados da Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária de Aquiraz (1999), foram aprovadas três leis: 283/99, de 7

de junho de 1999; 415/2001, de 27 de junho de 2001; 617/2006, de 23 de novembro de 2006. No período de março de 1997 a abril de 2000, foram expedidos 26 decretos municipais concedendo isenções de ISS, IPTU e taxas; após isso, mais nenhum.

Vários decretos (observar Tabela 5) não possuem prazo de concessão para os benefícios. A Lei Municipal 283/99 instituiu isenção total de ISS e IPTU para todas as empresas, conforme texto “*in verbis*”, que viessem a se instalar no Município.

Artigo 1º - Fica instituída a isenção total de ISS – IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS E IPTU – IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO, para as empresas privadas de capital nacional ou estrangeiro que venham a instalar-se no Município, enquadráveis nos seguintes itens, pelo prazo máximo de até 10 (dez) anos.

- I – Construção e implantação de meios de hospedagem;
- II – Restaurantes com casa de espetáculos;
- III – Centro de convenções;
- IV – Parques temáticos;
- V – Marinas e terminais marítimos de pequeno porte (trapiche);
- VI – Indústrias, prestadoras de serviços e empresas comerciais pioneiras à instalar-se no Município;

§ 1º - As isenções deverão ser concedidas, inclusive na fase de construção dos empreendimentos.

§ 2º - No caso de empreendimentos já instalados, que venham a sofrer reforma com ampliação das instalações, os benefícios fiscais deverão ser estendidos na exata proporção da ampliação realizada, ou em seu todo, a exclusivo critério da autoridade concedente.

Observe-se que a lei abrange quase todos os tipos de atividades, indústria, comércio e serviço e trazia em seu texto a palavra “pioneiras”, mas não deixou clara qual a estratégia de desenvolvimento traçada para o Município. Além disso, não fixou critérios de percentuais a serem concedidos e, nos casos de reforma ou ampliação, deixou a amplitude do benefício a critério da autoridade concedente.

Com a mudança de Governo municipal no ano de 2001, foi aprovada a Lei n. 415/2001, de 27 de junho de 2001, que revogou a Lei 283 e os decretos: 14/97, 18/97, 19/97, 37/98, 28/98, 27/98, 26/98, 23/98, 22/98, 22/98, 21/98, 20/98, 19/98, 18/98, 07/98, 47/99, 39/99, 29/99, 22/99, 20/99, 17/99, 6/2000, 16/2000 e

17/2000. Esta lei não apontou a finalidade de sua criação nem os critérios de escolha dos instrumentos a serem revogados.

No ano de 2000, o Governo Federal aprovou a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio, que ficou popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. O texto legal estabelece que:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança. (BRASIL, 2000).

A lei estabeleceu critérios para que os benefícios fiscais fossem concedidos, criando a obrigação de estarem previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) o volume de receitas renunciado e as medidas de compensação, por intermédio de aumento em outros tributos.

A lei procura tratar de forma isonômica a concessão de incentivos fiscais, estabelecendo critérios igualitários aos contribuintes. A transparência determinada pela exigência de constar na LDO e LOA dificulta a subjetividade das concessões, pois possibilita aos órgãos de controle externo, dentre os quais se destaca o Tribunal de Contas dos Municípios, acesso às informações necessárias ao acompanhamento dessas políticas. Conforme cita Cruz (2001, p. 56),

Os mecanismos de renúncia de receita, embora delimitados nessa lei complementar nº 101/2000, devem ser muito bem vigiados pelos órgãos de controle interno. Nessa área, a imaginação é ampla e os interesses diretos na barganha, vez por outra, são maiores do que a prudência.

Foi, ainda, aprovada a lei municipal n. 617, de 23 de novembro de 2006, concedendo benefícios fiscais a empresa Aquiraz Riviera, do ramo hoteleiro. Neste caso, em especial, a Prefeitura não concedeu isenção total do ISS, fixando a alíquota em 2%, a mínima fixada pela Emenda Constitucional 37/2002. Vale destacar que a alíquota praticada atualmente para hotelaria é de 5%. Além disso, foi concedida isenção total de IPTU até a entrega da Certidão do “habite-se”¹, passando, a partir deste fato, para uma redução de 70% da base de cálculo. O período total de concessão para os dois tributos foi de dez anos. A lei também fixou isenção das taxas para emissão do alvará de construção.

À frente, será apresentada a tabela 5 contendo os instrumentos legais que ampararam a concessão de benefícios fiscais nos últimos dez anos no Município.

Nota-se que o Município de Aquiraz, entre os anos de 1997 e 2000, dentre os 26 decretos municipais que concederam isenções a empresas que se instalaram no Município, utilizou a redução de alíquot¹as como forma de incentivar a atração de empreendimentos. As concessões foram feitas mediante redução sobre os montantes a recolher de IPTU, ISS e taxas, de no mínimo, 80% e no teto (100%).

¹ Habite-se é o documento que certifica que o imóvel foi construído segundo a legislação local para aprovação de projetos.

Destacam-se as empresas Iguape Turismo Ltda., Merotusa S/A (Ytacaranha) e Usibrás Ltda., empresas de atividades distintas, sendo as duas primeiras ligadas ao turismo e a terceira do setor industrial, que receberam as concessões máximas para IPTU e ISS pelo prazo de dez anos.

As empresas Monte Líbano Imóveis e Turismo Ltda., Porto das Dunas Empreendimento Turístico Ltda. e Praia Bela Empreendimento Turístico Ltda. também receberam 100% de isenção para os mesmos tributos, mas tiveram um prazo reduzido na vigência dos benefícios. Já a Empresa Moinho Santa Lúcia Ltda., indústria de alimentos, recebeu 100% de ISS por um prazo de dois anos.

Os Decretos municipais 12, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25,26, 27, 28, 29 e 30 concederam benefícios de redução de 80% do ISS a 16 empresas, sem estabelecer o prazo de encerramento dos benefícios.

A empresa ACCOR do Brasil consta na lista informada pela Secretaria de Finanças como integrante do processo, mas não foi possível localizar o decreto de concessão de benefícios nem identificar seus percentuais.

Como se pode observar, não há critérios transparentes para caracterizar a concessão das isenções, o que demonstra uma ausência de parâmetros, o que impede a avaliação da política de benefícios fiscais do Município de Aquiraz sob os aspectos de metas e objetivos.

Tabela 5 – Sinopse da Concessão de Benefícios Fiscais em Aquiraz – 1997 a 2007

Nº DO DECRE- TO	DATA	BENEFICIADO	% DE REDUÇÃO DOS TRIBUTOS				TAXA %	PRAZO	ENCERRAMENTO DO PRAZO	
			IPTU	%	ISS	%				
10	01/03/97	Faheina Oper. De Turismo Ltda.			x	100		5 anos	05/03/02	
14	01/05/97	Iguape Turismo Ltda..	x	100	x	100		10 anos	08/05/07	
18	01/08/97	Locatur-Famas Loc. Veículos Ltda..			x	80		10 anos	14/08/07	
19	01/08/97	JEMP- Engª.Com.Repres.Ltda.				80		10 anos	25/08/07	
37	01/09/98	Monte Líbano Imóveis e Tur. Ltda..	x	100	x	100	x	100	5 anos	22/09/03
30	01/07/98	Humanware Informática Ltda.			x	80			Não fixado	
29	01/07/98	A & M Informática Ltda.			x	80			Não fixado	
28	01/07/98	ALCB Informática Ltda.			x	80			Não fixado	
27	01/07/98	Ativa Informática Ltda.			x	80			Não fixado	
26	01/07/98	LCT Informática Ltda.			x	80			Não fixado	
25	01/07/98	Software Informática Ltda.			x	80			Não fixado	
24	01/07/98	Sávio Informática Ltda.			x	80			Não fixado	
23	01/07/98	Pinheiros Informática Ltda.			x	80			Não fixado	
22	01/07/98	Vânia Informática Ltda.			x	80			Não fixado	
21	01/07/98	RL Informática Ltda.			x	80			Não fixado	
20	01/07/98	Chermont Pinheiro Braga			x	80			Não fixado	
19	01/07/98	Marcosoft Ltda.			x	80			Não fixado	
18	01/07/98	Pedro Sérgio Ribeiro Barbosa			x	80			Não fixado	
17	03/07/98	SECREL Sistemas e Terc. Ltda.			x	80			Não fixado	
15	06/07/98	WOBLEN Windpower Ind. Com.Ltda.			x	100		10 anos	06/07/08	
7	26/03/98	Mont'alverne Consult. Repres. Ltda.			x	100		10 anos	26/03/08	
47	06/01/99	White Stone do Brasil S/A			x	100		5 anos	06/01/04	
39	29/10/99	Porto das Dunas Emp. Turíst. Ltda.	x	100	x	100		2 anos	29/10/01	
3	22/09/99	Cevadouro Alimentos Ltda.			x	100		5 anos	22/09/04	
29	08/09/99	Repres. Filgueiras Ltda.			x	100		5 anos	08/09/04	
22	21/07/99	Repres. Ancora Ltda.			x	100				
21	08/07/99	CONGEP Const. Com. Gesso Ltda.	x		x			5 anos	08/07/04	
20	28/06/99	GRANDON Ind. Granito Ltda.			x	100		5 anos	28/06/04	
19	22/06/99	Praiebla Empeend. Turíst. Ltda.	x	100	x	100	x	100	5 anos	22/06/04
17	22/06/99	Poli Service Com. Repres. Ltda.			x	100			Não fixado	
12	14/04/99	B & Q Eletrificação Ltda.			x	80			Não fixado	
6	14/02/00	TM Serv. Entrega Docs. Com Ltda.			x	100		5 anos	14/02/05	
12	24/03/00	Antarctica do N e NE S/A	x	100				5 anos	24/03/05	
15	31/03/00	USIBRÁS Ltda.	x	100	x	100		10 anos	31/03/10	
16	18/04/00	COMPETENCE Ltda.			x	100		10 anos	18/04/10	
17	18/04/00	Locadora Veículos Atlântico Ltda.			x	100		2 anos	18/04/02	
18	18/04/00	Merótusa S/A (Ytacaranha)	x	100	x	100		10 anos	18/04/10	
19	18/04/00	Moinho Santa Lúcia Ltda.			x	100		2 anos	18/04/02	
41		ACCOR DO BRASIL	x		x					
Nº DA LEI	DATA	BENEFICIADO	TRIBUTOS				TAXA %	PRAZO	ENCERRAMENTO DO PRAZO	
			IPTU	%	ISS	%				
617/2006		Aquiraz Golf & Beach Villas	x	70 a 100	x	60	x	100	10 anos	23/11/16

Fonte: Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária do Município de Aquiraz (2008).

4 TRANSFERÊNCIAS ESTADUAIS AOS MUNICÍPIOS

As transferências estaduais aos municípios se caracterizam pelos recursos repassados mediante obrigação constitucional ou ação voluntária. As primeiras são bastante conhecidas como transferências correntes. As outras podem ser divididas em condicionais ou incondicionais. As condicionais são àquelas que exigem o cumprimento de um objetivo, mediante execução de um objeto, para que se conclua. São bem divulgadas pelo Governo Federal por meio do sítio “Portal da Transparência”, e ficaram bem conhecidas pela população como “convênios”.

Os convênios correspondem a esforços conjuntos para solução de problemas de competência dos municípios, nos quais o Estado entra como partícipe, a fim de suprir carências do poder local e promover condições propícias para realização das ações propostas no plano de trabalho de cada instrumento. São os principais meios pelos quais a maioria dos municípios brasileiros realiza investimentos em seus territórios, pois a receita tributária municipal, caracterizada como aquela em que a Prefeitura desenvolve esforços próprios para arrecadar os tributos de sua competência, é insuficiente, na maioria dos casos, para cobrir até mesmo a contrapartida dos investimentos (parcela média de 10% do valor total do convênio). Segundo o Portal da Transparência, instrumento ligado à Controladoria Geral da União, no período de 01/01/1996 a 20/06/2008, foram celebrados convênios entre os estados brasileiros, que totalizaram R\$ 210.359.647.882,05. Neste mesmo período o Estado do Ceará movimentou 6,7 bilhões e o Município de Aquiraz, 23,4 milhões de reais.

Não pela relevância, mas pela relação com o tema da pesquisa, nesta seção, será tratado um tipo de transferência corrente em especial, a definida pelo Artigo 158 da Constituição Federal, que se chama cota-parte do ICMS. Serão abordadas as características do índice de distribuição e os critérios de cálculo, bem como a forma como a receita é distribuída.

4.1 Índice de Distribuição da Cota-Parte do CMS – Caracterização

Infelizmente, para a maioria dos municípios brasileiros o Fundo de Participação dos Municípios se destaca como a principal fonte de recursos para promoção dos gastos públicos, tornando esses entes muito dependentes das transferências intergovernamentais. 23,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto Sobre Produtos Industrializados pertencem aos municípios e são distribuídos por critérios exclusivamente populacionais.

Segundo Rocha (2002, p.27), antes da Constituição de 1988, havia 4.112 municípios no País. Hoje somam 5.564 entes, o que significa um crescimento de mais de 35% no número de unidades. A maioria não possui uma economia suficientemente forte para produzir receitas bastantes para financiar as demandas por serviços públicos.

Os Governos Estadual e Federal tornam-se os grandes responsáveis pelos investimentos que ocasionam mudanças estruturais nos municípios brasileiros. Essas tentativas são frutos de macro políticas públicas para proporcionar crescimento econômico e desenvolvimento social.

Muitos municípios ficam de fora desses investimentos por não se encontrarem em situação regular junto ao Cadastro Único de Convênio (CAUC), que é um subsistema desenvolvido dentro do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). O CAUC reúne informações acerca dos entes federativos, previstas, principalmente, pela Constituição Federal, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A simples falta de prestação de contas de um convênio pode impedir que um município receba transferências voluntárias. A falta de comprometimento de seu gestor pode impedir que a sua população se beneficie de investimentos necessários para reduzir suas iniquidades sociais.

Já em outros municípios, a menor parte, há uma receita que se destaca como fonte de geração de investimentos pelo Poder Público local, que é a cota-parte

do ICMS, definida pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) em seu Art. 158, inciso IV e Parágrafo Único, “*in verbis*”:

Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Conforme se pode depreender do Texto Constitucional, 25% do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS) será distribuído entre os municípios, devendo três quartos, no mínimo, ser proporcional ao valor adicionado relativo às operações de comercialização e prestação de serviços dentro de cada município. O outro quarto deve ser definido em lei estadual.

Seguindo às determinações constitucionais, cada Estado deverá instituir, por lei, os critérios da distribuição do ICMS. O Governo do Estado do Ceará editou a Lei N.º 12.612, de 07 de agosto de 1996 (CEARÁ, 1996), definindo os seguintes critérios:

Art. 1º A parcela de 25% (vinte e cinco por cento) oriunda de receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS –, será distribuída com os Municípios cearenses, conforme os seguintes critérios: da arrecadação do ICMS, conforme texto a seguir:

I - 75% (setenta e cinco por cento) referente ao Valor Adicionado Fiscal - VAF -, obtido mediante a aplicação dos índices resultantes da relação percentual entre as médias dos valores adicionados ocorridos em cada Município, e dos valores adicionados totais do Estado, nos dois anos civis imediatamente anteriores.

II - 5% (cinco por cento) conforme relação existente entre a população do Município e a população total do Estado, medida segundo dados fornecidos Pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

III - 12,5% (doze e meio por cento), mediante a relação entre o somatório das despesas realizadas pelo Município na manutenção e desenvolvimento do ensino nos termos do Art. 212 da Constituição Federal e do Art. 2º da Lei nº 7.348/85, e a receita municipal proveniente de impostos e transferências constitucionais federais e estaduais, calculada com base em dados relativos ao segundo ano civil imediatamente anterior, fornecidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios.

IV - 7,5% (sete e meio por cento) correspondente a quota a ser distribuída eqüitativamente para todos os Municípios.

Essa regra vigorou até 17 de dezembro de 2007, quando foi aprovada a Lei Estadual n.º 14.023/07. O Art. 1º teve seus incisos II, III e IV modificados, permanecendo inalterados seu *caput* e seu inciso I, e passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º...

I -...

II - 18% (dezoito por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela

média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem;

III - 5% (cinco por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade da Saúde de cada município, formado por indicadores de mortalidade infantil;

IV - 2% (dois por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente de cada município, formado por indicadores de boa gestão ambiental.

O Decreto 29.306/2008 de 5 de junho de 2008, regulamentou a Lei n.º 14.023/07, permanecendo inalterado o percentual de 75 % determinado pelo Valor Adicionado.

Art.6º O valor adicionado corresponderá, para cada Município:

I - ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviço, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil;

II - nas hipóteses de tributação simplificada a que se refere o parágrafo único do art.146 da Constituição Federal, e, em outras situações em que se dispensem os controles de entrada, ao percentual de 32% (trinta e dois por cento) da receita bruta.

§1º Para efeito de apuração, serão computadas as operações e as prestações:

I - constituintes de fato gerador do ICMS, mesmo quando o pagamento do imposto for antecipado ou diferido, ou quando o crédito tributário for diferido, reduzido ou excluído em virtude de isenção ou outros benefícios, incentivos ou favores fiscais;

II - apuradas através de ação fiscal, sendo consideradas no ano em que seu resultado se tornar definitivo em virtude de decisão administrativa ou judicial irrecorrível;

III - espontaneamente confessadas pelo contribuinte, sendo consideradas no exercício em que ocorrer a confissão;

IV - discriminadas na Lista de Serviços de que trata a Lei Complementar nº116, de 31 de julho de 2003, com indicação expressa da incidência do ICMS sobre o fornecimento de mercadoria.

§2º Serão computadas também, para o efeito a que se refere o §1º deste artigo, as seguintes operações e prestações imunes ao imposto:

I - exportação, para o exterior, de mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados, e serviços;

II - remessa, para outra unidade da Federação, de petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis dele derivados, e de energia elétrica;

III - operações com livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão.

§3º Na apuração do VAF serão desconsiderados os valores relativos a:

I - entradas, saídas e estoque de bens e mercadorias do ativo fixo e de consumo;

II - operações discriminadas na Lista de Serviços de que trata a Lei

Complementar 116, 31 de julho de 2003, que não tenham indicação expressa de incidência do ICMS sobre o fornecimento de mercadoria.

Conforme a previsão legal, os municípios receberão sua parcela da receita oriunda da arrecadação do ICMS de forma que $\frac{3}{4}$ dela será composto pela proporção entre a média do valor adicionado gerado pelas empresas instaladas em seus territórios, correspondente aos dois anos anteriores à apuração, sobre o valor total do valor adicionado gerado dentro do território cearense.

Percebe-se que a nova Lei não alterou a parcela de 75% referente ao valor adicionado, percentual limitado pela Constituição Federal, mas estabeleceu melhores critérios de distribuição das demais parcelas que compõem o índice de distribuição da cota-parte do ICMS. Foram fixados percentuais que promovem o desenvolvimento da educação, da saúde e da preservação do meio ambiente.

Antes 12,5 % eram divididos levando-se em conta a aplicação dos municípios na área de educação, segundo dados do Tribunal de Contas dos Municípios. A partir de 2008, com aplicação em 2009, esse percentual passa para 18% e será calculado pela qualidade das ações e não mais pela quantidade de recursos aplicados. Os 5 % da cota-parte que eram calculados pelo rateio entre os entes municipais de acordo com a proporção de sua população em relação à do Estado, vão ser distribuídos de acordo com indicadores de melhoria da qualidade de saúde dos municípios. 2% serão destinados aos municípios que tiverem boa gestão ambiental.

Até a presente data os critérios de cálculo destes percentuais ainda não haviam sido definidos pelo Instituto de pesquisa e Estratégia Econômica do Ceara (IPECE).

4.2 A Distribuição da Cota-parte do ICMS

A cada ano, no mês de novembro, a Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará divulga o índice de distribuição do ICMS de todos os municípios. A divulgação é feita em duas publicações, no mínimo. A primeira declara o índice provisório, para

que os municípios possam avaliá-lo e questioná-lo por meio de recurso administrativo, se for o caso. O segundo, já em caráter definitivo, após avaliados todos os recursos, é divulgado durante o mês de dezembro. Alguma outra publicação, somente em casos extraordinários, como por exemplo, recursos judiciais.

A cota-parte dos municípios é repassada em parcelas semanais e é creditada todas as terças-feiras. O valor a ser repassado para cada ente é obtido pela aplicação do índice do município sobre 25% (cota-parte) da arrecadação semanal total do Estado com o ICMS e é divulgado pela SEFAZ e pela Associação dos Prefeitos do Estado do Ceará (APRECE). Na publicação realizada no *Diário Oficial* do Estado nº 238, de 18 de dezembro de 2007, exercício 2007, anos base de 2005 e 2006, com efeitos financeiros para 2008, o índice para distribuição do ICMS do Município de Aquiraz é de 1,104490. Esse número supera em 13,9% o índice estabelecido para 2007, que era 0,969682, demonstrando um crescimento da atividade comercial no Município. Dentre os municípios cearenses, o maior é o de Fortaleza, que possui índice de 40,835943.

Segundo os dados obtidos em pesquisa realizada no Estado de São Paulo, acerca da criação de municípios no Estado, de 1990 a 2000, Braga e Pasteis nos dizem que:

Tais números indicam uma baixa tendência à sustentabilidade econômica da maioria dos novos municípios, considerando que mais de 80% dos mesmos possuem população inferior a 10 mil habitantes, o que lhes confere características eminentemente rurais, e que as principais fontes de recursos próprios provêm de tributos principalmente urbanos como o IPTU, o ISS e o IPVA, bem como a cota parte do ICMS, que é proporcional ao valor adicionado gerado no município. (BRAGA; PASTEIS, 2003, p.8).

Na Tabela 6 apresenta-se os 15 maiores PIB(s) do Ceará, no período de 2002 e 2005. Observa-se que Fortaleza é destaque, com quase 50% do PIB do Estado, representando a grande concentração da produção de bens e serviços. Em segundo lugar, está Maracanaú, com uma contribuição de apenas 4,81% do PIB estadual. A soma da contribuição dos quinze maiores PIB do Ceará corresponde a

71,82% do montante do Estado, restando, 169 municípios, para uma contribuição de apenas 28,18 % da produção estadual.

Vale ressaltar que oito, dos 15 municípios em destaque, pertencem à região metropolitana de Fortaleza (Fortaleza, Maracanaú, Caucaia, Eusébio, Horizonte, Maranguape, Pacajus e Aquiraz).

Tabela 6 – Os 15 Maiores PIB(s) do Ceará: 2002/2005(*)

RANKI	MUNICÍPIO	2002 - pib PM	PART. % s/ce	2005 - pib PM	PART. % s/ce
1	FORTALEZA	14.423.062	49,91	19.734.557	48,22
2	MARACANAÚ	1.389.855	4,81	2.196.620	5,37
3	SOBRAL	944.356	3,27	1.442.960	3,53
4	CAUCAIA	619.621	2,14	1.036.992	2,53
5	JUAZEIRO DO NORTE	678.311	2,35	930.343	2,27
6	EUSÉBIO	376.012	1,30	577.395	1,41
7	HORIZONTE	290.505	1,01	504.107	1,23
8	MARANGUAPE	250.104	0,87	476.804	1,17
9	CRATO	317.420	1,10	459.764	1,12
10	IGUATU	304.335	1,05	428.084	1,05
11	ARACATI	236.800	0,82	367.481	0,90
12	PACAJUS	254.830	0,88	366.960	0,90
13	CASCADEL	214.370	0,74	354.054	0,87
14	AQUIRAZ	210.975	0,73	353.360	0,86
15	ITAPIPOCA	243.928	0,84	318.106	0,78
-	SUBTOTAL	20.754.484	71,82	29.547.587	72,20
-	DEMAIS MUNICÍPIOS	8.141.704	28,18	11.375.905	27,80
-	CEARÁ	28.896.188	100,00	40.923.492	100,00

Fonte: IPECE (2007).

(*) Valores correntes em R\$ mil. PIB pm inclui impostos líquidos de subsídios

Na tabela 7, tem-se a distribuição das principais receitas municipais dos 15 maiores municípios cearenses em termos de PIB, no período de 2002 e 2005. Como se pode observar há uma dominância quase total da receita oriunda do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em relação à receita corrente líquida (RCL), mas há também representatividade muito grande da cota-parte do ICMS em alguns dos municípios, como Maracanaú, Sobral e Horizonte, onde esta chega a superar o repasse federal. Isso mostra que a cota-parte do ICMS constitui-se como uma das principais receitas municipais, e isso deve desencadear uma atenção especial por parte dos administradores municipais quanto ao controle e incentivo à instalação de empresas contribuintes do ICMS em seus territórios.

Tabela 7 – Principais Receitas Municipais dos 15 Maiores Municípios Cearenses - Exercício de 2005

MUNICÍPIO	FPM	% RCL	COTA-		RECEITA		RECEITA
			PARTE	% RCL	TRIBUTÁRIA	% RCI	LÍQUIDA - RCL
1 FORTALEZA	325.233.000,00	20,41%	292.825.000,00	18,38%	319.821.000,00	20,07%	1.593.196.000,00
2 MARACANAÚ	38.164.960,00	26,23%	46.308.690,00	31,83%	7.700.300,00	5,29%	145.503.340,00
3 SOBRAL	38.171.000,00	25,66%	41.974.000,00	28,21%	9.344.000,00	6,28%	148.783.000,00
4 CAUCAIA	38.164.958,00	28,73%	14.488.098,00	10,90%	9.449.277,00	7,11%	132.860.198,00
JUAZEIRO DO NORTE (*)	38.184.000,00	0,79%	1.842.465.000,00	38,00%	5.452.788,00	0,11%	4.848.718.577,00
6 EUSÉBIO (**)							
7 HORIZONTE	9.029.000,00	27,13%	13.601.000,00	40,86%	1.251.000,00	3,76%	33.285.000,00
8 MARANGUAPE	14.891.789,92	32,94%	7.665.751,92	16,96%	1.469.848,14	3,25%	45.208.316,90
9 CRATO	15.078.722,39	25,67%	8.198.348,97	13,96%	2.359.322,29	4,02%	58.741.872,95
10 IGUATU	13.195.000,00	26,98%	5.398.000,00	11,04%	2.777.000,00	5,68%	48.913.000,00
11 ARACATI	9.211.449,00	26,87%	4.578.184,00	13,35%	1.503.923,00	4,39%	34.283.336,00
12 PACAJUS	10.096.000,00	33,98%	9.300.000,00	31,30%	819.000,00	2,76%	29.714.000,00
13 CASCAVEL	12.314.000,00	35,69%	5.165.000,00	14,97%	1.367.000,00	3,96%	34.499.000,00
14 AQUIRAZ	11.916.000,00	28,00%	8.175.000,00	19,21%	4.997.000,00	11,74%	42.563.000,00
15 ITAPIPOCA	16.857.705,34	34,62%	6.429.885,84	13,21%	1.466.437,06	3,01%	48.689.643,08

Fonte: Tesouro Nacional (2008). Valores em mil de reais.

(*) Os dados apresentados pelo município não apresentam consistência.

(**) O município não informou os dados.

Na análise dos dados, há um fato que deve ser destacado, que é a inconsistência dos dados apresentados por Juazeiro do Norte, pois apresenta valores de receita superiores a Fortaleza.

Outra análise que se faz na Tabela 7 é por intermédio do quociente entre a Receita Tributária, aquela oriunda do esforço da arrecadação da administração municipal, e a receita corrente líquida, que se confunde com a receita total dos municípios menos as transferências voluntárias (convênios). Essa relação expressa o grau de independência financeira dos municípios em relação às transferências governamentais constitucionais e também revela o grau de dedicação dos governos em arrecadar seus impostos. Observando esse contexto, dois municípios merecem destaque – Fortaleza e Aquiraz, com 20,07 % e 11,74 %, respectivamente. Na situação inversa, destacam-se Horizonte, Maranguape, Crato, Aracati, Pacajus, Cascavel e Itapipoca, que possuem participação da receita tributária inferior a 5% da receita corrente líquida, demonstrando uma dependência muito grande das transferências do Estado e da União.

4.3 A Desconstitucionalização do Valor Adicionado – Alternativa para Equanimizar o Desenvolvimento Municipal Brasileiro

As regras estabelecidas pela Constituição Federal para repartição da parcela do ICMS pertencentes aos municípios, conforme observou-se no item 4.1, a Constituição Federal determina que 75% do valor a ser distribuído seja calculado com base no valor adicionado gerado pelas empresas instaladas no Município, o que torna a repartição da receita, em sua maior parcela, concentradora de investimentos nas regiões onde há maior presença de contribuintes do imposto, aumentando as desigualdades sociais do país.

Segundo Pereira (2008), foram demonstradas enormes disparidades entre os municípios baianos de São Francisco do Conde e Paratinga, conforme Tabela 8. Os dados demonstram que o modelo de distribuição atualmente adotado pela fixação dos 75% provoca uma aceleração das desigualdades regionais brasileiras, inclusive promovendo migrações de populações em busca de melhores condições de vida, provocando superpopulação em algumas áreas e abandono de outras.

Tabela 8 – Dados Comparativos de Dois Municípios do Estado da Bahia

Dados / Municípios	São Francisco do Conde	Paratinga
População	30.069 Hab	29.871 Hab
Micro Região	Metropolitana	São Francisco
Distancia da Capital	66 Km	708 Km
Área Territorial	267,6 Km ²	2.825 Km ²
Economia Industrial	3 ind. c/ 1288 funcionários	1 ind. c/ 12 funcionários
Arrecadação Total	161.024.715,90	15.112.945,53
FPM - Fundo de Participação dos Municípios	5.521.024,08	5.521.024,08
Transferência do ICMS	123.173.549,00	1.450.951,56
Tributos Municipais	16.544.362,12	392.215,92
Repasse da Câmara de Vereadores	9.459.101,28	541.628,00
Aplicação 60% FUNDEF	3.171.045,62	3.025.808,41
Aplicação em Educação 25%	50.720.748,91	6.162.076,27
Aplicação em Saúde 15%	23.284.050,86	1.185.186,01
RCL – Receita Corrente Líquida	161.074.759,31	14.465.178,29
Despesa de Pessoal < 54%	72.038.729,98	7.519.839,30

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios Bahia (2004).

Analisando-se os dados contidos na Tabela 8, é possível observar que os dois municípios, São Francisco do Conde e Paratinga, possuem uma população praticamente idêntica, 30.069 e 29.871 habitantes, respectivamente, porém as arrecadações dos dois municípios possuem uma distância abissal. São Francisco, com R\$161.024.715,90, possui uma receita maior que dez vezes a de Paratinga, R\$

15.112.945,53. Isso demonstra que os gastos públicos realizados por São Francisco do Conde estão bastante acima de Paratinga em volume de recursos.

Essas diferenças estão sendo ressaltadas para demonstrar que, com o mesmo número de habitantes, um município aplica 50 milhões de reais na educação de suas crianças, enquanto outro vizinho, com a mesma população, aplica 6 milhões. Não há como afirmar, por estes dados, que a educação do município mais rico seja superior em qualidade à do mais pobre, porém, pode-se deduzir o quão mais fácil é desenvolver políticas públicas educacionais no primeiro. Além de todas as disparidades, Paratinga possui um território de 2.825 km², curiosamente um pouco mais de dez vezes a área de seu vizinho, o que dificulta e encarece tremendamente os custos do transporte escolar. Essa disparidade de área ainda obriga Paratinga a aumentar o número de escolas para cobrir todo o seu território e dificulta o aprendizado das crianças que são obrigadas a se deslocar por mais tempo em estradas de chão e usando transportes precários.

Voltando o olhar para as ações desenvolvidas na área da saúde, tem-se uma aplicação anual de mais de 23 milhões em São Francisco contra 1,18 milhão na pobre Paratinga.

Os números aguçam a imaginação para a diferença no custeio de ações voltadas para o desenvolvimento social dessas duas populações, em virtude da disponibilidade de recursos apresentada.

Observa-se nos dados da Tabela 8 que a transferência oriunda do FPM é idêntica para os dois municípios e o que determina a maior contribuição para a disparidade no total das receitas arrecadadas é o repasse da cota-parte do ICMS, R\$ 123.173.549,00 contra R\$ 1.450.951,56. Essa disparidade ocorre por conta do critério constitucional de distribuição da cota-parte que obriga os estados a adotar o valor adicionado gerado dentro de cada município como responsável por 75% da distribuição da parcela.

O montante de tributos municipais possui, também, uma diferença considerável, R\$ 16.544.362,12 contra R\$ 392.215,92. Isso pode ser justificado

pelas oportunidades de negócios geradas no entorno das indústrias de São Francisco do Conde. A existência de redes prestadoras de serviços para as indústrias proporciona maior receita de ISS e níveis elevados de renda ensejam padrões de consumo mais altos, elevando a arrecadação de ISS e IPTU.

Esse exemplo deixa claro que, além das grandes disparidades regionais existentes entre as regiões Norte/Nordeste e o Sul do País, o povo brasileiro tem que conviver com iniquidades sociais internas nos estados. A distribuição de riqueza pode ser melhorada se forem criados critérios de repartição de arrecadação de tributos mais justos entre a União e os estados e entre estes e os municípios.

5 METODOLOGIA E ANÁLISE DOS DADOS

Nesta seção, serão tratados a metodologia adotada na pesquisa e os resultados obtidos. Em primeiro lugar, detalhar-se-á a abordagem adotada pela pesquisa, seguida do método e dos procedimentos, a fim de que se conheça a estrutura de desenvolvimento do trabalho.

Logo a seguir, serão apresentados os resultados, dispostos em 4 subseções que exporão os dados e informações gerados, bem como sua análise.

5.1 Metodologia

Na elaboração da metodologia, a primeira etapa é a definição do tipo de abordagem que será adotada na pesquisa. As abordagens permitidas aos trabalhos de pesquisa podem ser de cunho qualitativo ou quantitativo. Consoante Silva (2001, p.72):

[...] o enfoque quantitativo se refere ao conhecimento “de fora”, obtido pela medição e pelo cálculo; enquanto o paradigma qualitativo se refere ao conhecimento “de dentro” da essência através do entendimento de intenções e uso da empatia [...]

Há, ainda, uma abordagem pluralista que mescla o quantitativo com o qualitativo. Conforme cita Aguilar (1994, p.117), “Hoje a maioria dos pesquisadores optam por formas mistas, combinando diferentes procedimentos e técnicas dos métodos quantitativos e qualitativos, conforme a natureza da investigação a fazer.”

Pode-se destacar que a abordagem quantitativa é dedutiva e tem caráter racionalista, pois tenta explicar as relações de causa e efeito das coisas por meio de medições e cálculos.

Na tentativa de obter uma visão externa dos efeitos gerados pela política de concessão de incentivos fiscais adotada pelo Governo do Estado do Ceará sobre as economias locais, identificou-se a abordagem mista, combinando-se aspectos qualitativos e quantitativos, como a alternativa viável para investigar, pela comparação entre as informações econômico-fiscais do Município e os dados

contábeis, primários e secundários, apresentados pelas empresas identificadas pela amostra, quais seriam os impactos.

O objeto deste trabalho está pautado nos benefícios fiscais concedidos pelo Programa de Atração de Investimentos de Empresas Industriais – PROVIN, pertencente ao FDI.

Prosseguindo nessa linha de raciocínio, partiu-se para a determinação do método que mais se aproxime da situação apropriada para realização da pesquisa. Seguindo o que diz Aguilar (1994, p.121),

O substancial a ter em conta na seleção de procedimentos não são os procedimentos em si, mas a utilização daqueles que permitem obter um nível, volume e qualidade de informação que é suficientemente relevante e significativo para compreender e avaliar o aspecto, fenômeno ou problema que se estuda.

Para esse caso, o procedimento adotado para a pesquisa foi o estudo de caso, por permitir, segundo Matos (2002, p.45), a obtenção de grande quantidade de informações sobre um objeto específico, proporcionando aprofundamento em seus aspectos.

Pelas razões expostas no item 3.4, o Município de Aquiraz passou a ser o objeto do estudo de caso desta pesquisa. Aquiraz, a primeira capital do Estado do Ceará, foi criado no ano de 1699 e possui área de 480,98 km², população estimada, em 2006 pelo IBGE, de 70.938 habitantes. O Município contribuiu com 1,17% para formação do PIB estadual em 2006 e possui 17 empresas beneficiadas com subsídios fiscais pelo FDI. Faz parte da Região Metropolitana de Fortaleza, o que simplifica o deslocamento para eventuais visitas às empresas, além de estar atualmente implantando um distrito industrial em seu território.

Segundo dados da Assessoria de Indústria e Comércio da Prefeitura Municipal de Aquiraz, o Distrito possui uma área de 153 ha. e conta com 49 protocolos de intenção assinados com empresas oriundas de vários Estados. O faturamento previsto para as empresas, segundo dados apresentados pelo

Assessoria, quando estiverem em pleno funcionamento, será de aproximadamente 54 milhões e proporcionarão cerca de 12.000 empregos, entre diretos e indiretos.

O Município de Aquiraz passou a ser o foco do estudo, determinando pelos limites de seu território a área de abrangência da população a ser estudada.

Para se determinar a população, foi realizada uma coleta de dados inicial junto ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico – CEDE, constatando-se a existência de 17 empresas beneficiadas pelo FDI, instaladas no Município, sendo quinze indústrias e duas do setor hoteleiro. Como um dos objetivos específicos da pesquisa é calcular a contribuição das empresas beneficiadas para a formação do índice de distribuição do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), aquelas pertencentes ao setor hoteleiro foram desprezadas. A fim de cobrir alguns riscos identificados para o desenvolvimento da pesquisa, foram tomadas todas as empresas contribuintes do ICMS, num total de 15 organizações.

Conforme cita Stevenson (1981, p.161), há certas situações em que a população é pequena e os fatores de custo e tempo para realização de um censo ou de uma amostragem possuem poucas diferenças. Neste caso, torna-se mais vantajosa a análise completa dos elementos da população, conseguindo-se, assim, uma análise fidedigna. Por se tratar de uma população de pequeno tamanho, optou-se pela escolha de todos os seus elementos, ou seja, todas as empresas instaladas no Município de Aquiraz, contribuintes do ICMS e beneficiadas por incentivos fiscais concedidos pelo Governo do Estado fizeram parte da busca, caracterizando a aplicação de um censo. Aperfeiçoa-se desta forma, o estudo da população. Para Milone (2004, p.10), “O estudo que considera todos os elementos da população é chamado censo ou recenseamento”.

Após definidos abordagem, método e população, escolheu-se as técnicas de pesquisa a serem adotadas para a realização da coleta de dados: por meio de questionário, pesquisa documental, pesquisa via internet e dados solicitados via correspondência.

A) Questionário

Para coleta das informações socioeconômicas acerca do objeto estudado, fez-se uso do questionário, que, segundo Matos (2002), permite a investigação de dados e informações sem a presença do pesquisador, possibilitando que as informações sejam produzidas em tempo oportuno para a entidade pesquisada com menor margem de erro.

O questionário é de fundamental importância para a obtenção dos dados relativos à distribuição da riqueza pelas empresas, uma vez que, até o final de dezembro de 2007, a demonstração do valor adicionado não era obrigatória para nenhum tipo de empresa. Com o Advento da Lei 11.638, de 28/12/2007, que alterou, dentre outros, o Art. 176 da Lei 6.404, regulamento das sociedades anônimas, aquela passou a ser obrigatória para as companhias abertas. Entende-se como companhias abertas aquelas que promovem a colocação de valores mobiliários em bolsas de valores ou no mercado de balcão.

Embora o balanço geral seja um instrumento bastante rico de informações, as empresas brasileiras ainda poderiam contribuir mais para maior transparência de suas atividades, utilizando peças contábeis, como o Balanço Social, que mesmo não sendo objeto deste estudo, merece referência. Segundo Santos, Freire e Malo (1998, p.26),

Embora as informações prestadas hoje pelas empresas brasileiras sejam consideradas, por muitas delas, como excessivas, ainda são bastante inferiores em quantidade e qualidade, quando comparadas àquelas fornecidas pelo balanço social das empresas francesas.

Não foi possível verificar quais das empresas contempladas pela amostra se enquadram na classificação de companhias abertas.

O questionário, conforme modelo constante do Apêndice, seguiu as determinações de elaboração da Demonstração do Valor Adicionado (DVA) previstas pela Resolução CFC nº 1.010/05, do Conselho Federal de Contabilidade (2005), e foi destinado aos responsáveis pelo Departamento de Contabilidade das

empresas, após a realização de contato telefônico com seus representantes. Quinze questionários foram entregues na sede das empresas com a presença do senhor Paulo Siqueira, responsável pela Assessoria de Indústria e Comércio do Município de Aquiraz, que fez questão de ressaltar a importância do trabalho para a geração de políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento local. Após a entrega, realizada durante o mês de janeiro de 2008, foram feitos vários contatos pessoais e telefônicos para ressaltar a necessidade e importância dos dados para a pesquisa.

Os dados coletados por meio do questionário foram necessários para mostrar toda a riqueza gerada pelas empresas e sua distribuição entre empregados; Governos federal, estadual e municipal; terceiros que realizaram investimentos na empresa utilizando empréstimos ou financiamentos; e sócios ou acionistas, pela divisão de lucros e dividendos. Para facilitar seu preenchimento e minimizar erros, o questionário foi enviado com as instruções de preenchimento anexadas aos instrumentos. O questionário serviu também para coletar os dados sobre o número de empregados, utilizado para o cálculo do salário médio, além do valor bruto da produção e consumo intermediário, usados para calcular a participação individual das empresas na formação do PIB.

Foram solicitados dados relativos aos anos de 2004, 2005 e 2006, como forma de se promover a análise de uma série temporal. Esses exercícios foram escolhidos por coincidirem com os períodos em que a Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ) dispõe para fornecimento de seus dados e por serem os últimos disponíveis nas empresas.

B) Pesquisa documental

Foi realizada pesquisa documental junto à Prefeitura Municipal de Aquiraz para obtenção dos dados relativos aos impostos municipais pagos pelas empresas beneficiadas nos exercícios de 2005, 2006 e 2007. Esses exercícios foram utilizados porque a Prefeitura mantém sistema informatizado de controle dos dados fiscais atualizados.

C) Pesquisa via *internet*

Permitida por meio de senha autorizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. Os dados foram extraídos das estatísticas disponibilizadas no *site* do MTE. Essas estatísticas são obtidas da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. Foram pesquisados dados acerca dos postos de trabalho gerados no município, bem como a remuneração média desse fator.

Esses indicadores são necessários para comparar-se a relação entre o número de empregos oferecidos pelas empresas estudadas e o total de postos de trabalho ofertados no Município. Essa comparação foi feita, também, utilizando-se os dados da remuneração dos empregos gerados por aquelas empresas e o montante da remuneração do fator trabalho no Município, a fim de se comparar o salário médio desse com o valor pago pelas empresas beneficiadas .

A RAIS foi instituída pelo Decreto no 76.900, de 23/12/75, e deve ser enviada anualmente pelas empresas ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. Seu objetivo é suprir as necessidades de controle da atividade trabalhista no País e prover dados para a elaboração de estatísticas do trabalho e a disponibilização de informações do mercado de trabalho às entidades governamentais.

D) Solicitação de dados via correspondência

Foram, ainda, solicitados dados através de correspondência enviada à Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (SEFAZ), acerca dos valores adicionados informados pelas empresas via declaração de informações fiscais pela *internet*. Esses dados são usados pela SEFAZ para cálculo do índice de distribuição da parcela do ICMS pertencente aos municípios. Pretende-se, com isso, verificar de que forma as empresas beneficiadas contribuíram para formação do índice de distribuição da cota-parte do ICMS de Aquiraz e o que isso representou em termos de volume de receita anual para o Município nos anos de 2004, 2005 e 2006.

Durante toda a primeira fase da pesquisa, até o final da coleta de dados, foi aprofundada a pesquisa bibliográfica para identificação de autores que pudessem contribuir para o aperfeiçoamento do presente trabalho.

A análise dos dados foi realizada comparando-se os valores obtidos para as empresas beneficiadas com os tomados para universo de empresas instaladas no Município.

Vale ressaltar o tratamento dispensado aos dados coletados.

- I) Os dados obtidos da DVA serviram para verificar a forma da distribuição da riqueza dentro da empresa e foram tratados na forma de índices. A riqueza é compreendida pelo valor adicionado gerado pela empresa e aquela que foi distribuída, quase que de forma universal, entre empregados, governo, financiadores e sócios e foram tratados, individualmente por empresa; será mensurada através de índices que foram calculados da seguinte forma:
 - a. empregados – IMS – Índice de Massa Salarial, medido pela razão entre o valor total dos salários, encargos, comissões e honorários e o valor adicionado total gerado;
 - b. governo – ITP – Índice de Tributos Pagos, medido pela razão entre as parcelas de tributos pagos a cada ente federativo, federal, estadual e municipal e o valor adicionado total gerado;
 - c. financiadores – ICP – Índice de Capital de Terceiros, medido pela razão entre a participação de terceiros que investem recursos dentro da empresa e o valor adicionado total gerado;
 - d. sócios – ILD – Índice de Lucros e Dividendos, medido pela razão entre os lucros e dividendos gerados e valor adicionado total gerado.
- II) Os dados obtidos quanto ao número de empregos gerados servem para comparar o salário médio pago pelas empresas, individualmente, com os salários médios pagos no Município de Aquiraz. Isso determina

o nível médio de salários pagos pelas empresas que receberam incentivos fiscais.

- III)** Os dados obtidos por questionário para o valor bruto da produção e consumo intermediário de cada empresa são necessários para identificar qual a participação desta no PIB. A metodologia de cálculo do PIB utilizada pelo IPECE determina que: Valor Adicionado da Produção = Valor Bruto da Produção – Consumo de Bens e Serviços Intermediários. Dessa forma, conhecendo-se as parcelas de Valor Bruto da Produção e do Consumo Intermediário, será possível calcular o Valor Adicionado da Produção de cada empresa e estabelecer uma razão entre este e o Valor Adicionado da Produção total fornecido pelo IPECE, conhecendo, desta forma, a participação de cada uma no PIB municipal. Esta relação denominar-se-á Índice de Formação do PIB–IFP.

- IV)** Os dados obtidos junto à Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária serviram para mostrar a relevância das receitas municipais e seu comportamento ao longo dos três anos.

- V)** Os dados obtidos da RAIS foram utilizados para demonstrar a importância de cada segmento na geração de emprego e renda. Será feita, ainda, uma comparação entre os segmentos e os dados dos salários obtidos da DVA.

- VI)** Os dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda do Ceará servirão para calcular o Índice de Valor Adicionado – IVA, que demonstrará a participação das empresas na composição do Índice de Distribuição da Cota-Parte do ICMS. O IVA será expresso pela razão entre o valor adicionado produzido pela empresa beneficiada nos últimos dois anos, em média, e o total geral do valor adicionado produzido dentro do Município. Isso demonstrará quais as empresas que mais colaboraram para geração de transferência do ICMS para o Município.

O Quadro 2 resume a metodologia utilizada para obtenção de informações, bem como a geração de indicadores, questionamentos e hipóteses. Ele foi elaborado de modo a facilitar a compreensão da pesquisa.

Estas informações possibilitaram o entendimento da forma como as empresas beneficiadas com incentivos fiscais pelo Governo do Estado contribuíram para a expansão da economia de Aquiraz. Os dados podem, ainda, ser utilizados para a avaliação das políticas de atração de investimentos, aprimorando-se o processo de desenvolvimento do Estado do Ceará.

Quadro 2 – Sinopse da Avaliação dos impactos dos incentivos fiscais

	QUESTIONAMENTO	INDICADOR	COLETA DE DADOS	HIPÓTESES
I	De que forma a riqueza gerada pelas empresas foi distribuída entre governo, empregados, terceiros e acionistas?	IMS - índice de massa salarial ITP - índice de tributos pagos ICP - índice de capital de terceiros ILD - índice de lucros e dividendos	Questionário	1- A maior parte da riqueza gerada é destinada ao pagamento de tributos. 2 - Os empregados retêm a segunda maior parcela da riqueza gerada.
II	O salário médio pago pelas empresas é superior à média salarial do município?		Questionário	As empresas incentivadas possuem um salário médio superior à média municipal.
III	As empresas incentivadas contribuem de forma representativa para formação do PIB municipal?	IFP - índice de formação do PIB	Questionário	As empresas incentivadas contribuem para a maior parte da formação do PIB municipal.
IV	As empresas incentivadas contribuem de forma relevante para geração de receitas municipais?		Pesquisa documental realizada na Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária de Aquiraz.	As receitas geradas pelas empresas incentivadas para o Tesouro Municipal são relevantes para atender às demandas do Município.
V	Como se distribui o estoque de empregos e qual o salário médio pago nos segmentos da indústria, comércio e serviços em Aquiraz?		RAIS - Pesquisa via internet.	O segmento da indústria é o mais representativo em termos de geração de empregos e média salarial.
VI	Qual a contribuição das empresas incentivadas para a formação da cota-parte do ICMS?	IVA - índice de valor adicionado	Correspondência enviada à SEFAZ, solicitando os valores informados pelas empresas Instaladas no Município acerca do valor adicionado.	As empresas incentivadas contribuem para a maior parte da formação do PIB municipal.

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.2 A Distribuição da Riqueza Gerada pelas Empresas Incentivadas sob a Óptica da Demonstração do Valor Adicionado – DVA

Neste segmento, seriam analisados os dados obtidos no decorrer da pesquisa por meio da DVA, mas um fato prejudicou a obtenção de resultados mais satisfatórios, que foi a ausência de resposta aos questionários enviados.

Apesar de todos os esforços, dos vários telefonemas e das repetidas visitas realizadas às empresas pesquisadas, apenas um contribuinte se dispôs a responder o questionário enviado para coleta dos dados. Algumas alegaram falta de organização contábil, outras, políticas de sigilo comercial e as maiores empresas sequer deram atenção ao objeto da pesquisa. Os dados obtidos através deste único questionário não foram considerados, por tratar-se de uma amostra insuficiente para proporcionar quaisquer inferências acerca de seus dados.

Dessa forma, a amostra torna-se insuficiente para se projetar qualquer tipo de análise acerca da população estudada e, por isso, ela não será objeto de comentários.

Se, para promoção do desenvolvimento sustentável, é necessário a união de todos os segmentos da sociedade em prol do provimento de soluções para os problemas sociais, negar-se a fornecer informações que poderiam fortalecer o planejamento municipal para o direcionamento de políticas públicas mais eficazes no combate as iniquidades sociais é uma forma de ausentar-se do processo.

5.3 A Contribuição das Empresas Incentivadas na Distribuição da Cota-Parte do ICMS

Neste tópico, faz-se uma análise dos indicadores obtidos junto à Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará acerca do valor adicionado informado pelas empresas instaladas no Município de Aquiraz, correspondentes aos anos de 2004 a 2006. Conforme já demonstrado, o valor adicionado é o principal item de composição do índice de distribuição da cota-parte do ICMS para os municípios, sendo responsável por 75% de sua constituição.

Esses dados servirão para demonstrar a contribuição das empresas incentivadas para o crescimento da receita municipal e sua importância como fonte de recursos para o financiamento do desenvolvimento social do Município.

Tabela 9 – Valor Adicionado Declarado para o Exercício de 2004 com Aplicação em 2007 – Município de Aquiraz

CGF	RAZÃO SOCIAL	VALOR	%
63153939	COMPANHIA DE BEBIDAS DAS AMÉRICAS AMBEV	72.831.592,36	35,94%
68436947	FRESENIUS KABI BRASIL LTDA.	18.679.730,88	9,22%
62994204	USIBRAS USINA BRASILEIRA DE ÓLEOS E CAST.	15.335.861,52	7,57%
62835874	MOINHO SANTA LÚCIA LTDA.	5.818.801,44	2,87%
69986088	WOBLEN WINDPOWER – CEARÁ – INDÚSTRIA E C.	4.413.387,35	2,18%
62779010	CERÂMICA AQUIRAZ LTDA. ROCHETEC-TECNOLOGIA EM ROCHAS	759.591,55	0,37%
62914391	ORNAMENTAIS	178.224,64	0,09%
69908990	FRESENIUS KABI BRASIL LTDA.	30.318,30	0,01%
	TOTAL DAS INCENTIVADAS	118.017.189,74	58,24%
	DEMAIS EMPRESAS	84.783.084,17	41,84%
	VALOR ADICIONADO TOTAL 2004	202.622.049,27	100,00%

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (2004).

Tabela 10 – Valor Adicionado Declarado para o Exercício de 2005 com Aplicação em 2007 – Município de Aquiraz

CGF	RAZÃO SOCIAL	VALOR	%
63153939	COMPANHIA DE BEBIDAS DAS AMÉRICAS AMBEV	89.913.674,77	44,17%
68436947	FRESENIUS KABI BRASIL LTDA.	16.668.688,43	8,19%
62994204	USIBRAS USINA BRASILEIRA DE ÓLEOS E CAST.	15.956.270,39	7,84%
69986088	WOBLEN WINDPOWER – CEARÁ - INDÚSTRIA E C.	4.666.361,86	2,29%
62835874	MOINHO SANTA LÚCIA LTDA.	4.499.501,99	2,21%
62779010	CERÂMICA AQUIRAZ LTDA.	903.031,13	0,44%
63004437	ALDEIA ALIMENTOS LTDA.	348.933,22	0,17%
62869540	MARINHO TÊXTIL LTDA. ROCHETEC-TECNOLOGIA EM ROCHAS	295.911,05	0,15%
62914391	ORNAMENTAIS	153.424,55	0,08%
69982961	A VISUAL UNIFORMES INDÚSTRIA E COMÉRCIO	38.396,27	0,02%
69726582	WHITE STONE DO BRASIL S.A.	754,15	0,00%
	TOTAL DAS INCENTIVADAS	133.444.947,81	65,55%
	DEMAIS EMPRESAS	70.969.804,43	34,86%
	VALOR ADICIONADO TOTAL 2005	203.577.333,00	100,00%

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (2005).

Nas Tabelas 9 e 10, constam dados, informados pela Secretaria da Fazenda, a título de valor adicionado, que serviram como base de cálculo para a determinação do índice de distribuição do ICMS, exercício 2006, com aplicação em 2007. Estão destacadas, individualmente, todas as empresas incentivadas que

contribuíram para formação do valor adicionado do Município de Aquiraz. As demais empresas estão informadas pelo valor total.

Pode-se observar que as empresas incentivadas participaram com 58,24% e 65,55% para formação do valor adicionado do Município, relativas aos exercícios de 2004 e 2005, respectivamente. Se forem tomados os dados informados pela SEFAZ para os valores adicionados totais do Estado do Ceará nos mesmos exercícios, 17.764.833.042,19, 19.373.296.718,06, nesta ordem, e feita uma média das proporções dos valores adicionados das empresas incentivadas, em relação aos totais e calculado o Índice do Valor Adicionado das Incentivadas, utilizando a mesma metodologia de cálculo do órgão, encontrar-se-á os seguintes dados:

- Média dos valores adicionados das incentivadas (M) = 0,676650;
- Índice do valor adicionado das incentivadas (75% de M) = 0,507427;
- Índice de distribuição do ICMS de Aquiraz em 2007 = 0,969682;
- Participação do valor adicionado das incentivadas no Índice = 52,33%.

Observa-se que o índice das empresas incentivadas é de 0,507427 e corresponde a 52,33% do índice do Município para aplicação em 2007, que foi de 0,969682, demonstrando que a presença das empresas incentivadas em Aquiraz contribuiu em mais da metade da geração da receita oriunda do ICMS.

Em 2007, segundo dados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária divulgado pela Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária de Aquiraz, a arrecadação total da cota-parte do ICMS correspondeu a 8,23 milhões de reais e, pelos dados demonstrados, as empresas incentivadas foram responsáveis pelo ingresso de 4,31 milhões de reais nos cofres do Município.

A Prefeitura Municipal de Aquiraz aplicou no exercício de 2007, segundo dados de sua Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária, 27,67% e 17,04% nas áreas da educação e da saúde, respectivamente. Esses percentuais corresponderam aos seguintes valores: R\$ 9.988.619,51 e R\$ 8.228.532,69. Esses recursos são oriundos do orçamento da Prefeitura. Fazendo uma proporção entre

esses e os valores obtidos pelos dados do índice de distribuição do ICMS, as empresas incentivadas foram responsáveis por um aporte de, aproximadamente, R\$ 1.192.000,00 e R\$ 734.000,00 nas áreas da Educação e da Saúde, contribuindo substancialmente para investimentos nestas duas áreas, que, como se viu nas seções iniciais, fazem parte dos investimentos necessários para promoção do desenvolvimento social.

Tabela 11 – Valor Adicionado Declarado para o Exercício de 2005 com Aplicação em 2008 – Município de Aquiraz

CGF	RAZÃO SOCIAL	VALOR	%
63153939	COMPANHIA DE BEBIDAS DAS AMÉRICAS AMBEV	89.913.674,77	120,90%
68436947	FRESENIUS KABI BRASIL LTDA.	16.668.688,43	22,41%
62994204	USIBRAS USINA BRASILEIRA DE ÓLEOS E CAST.	15.956.270,39	21,46%
69986088	WOBEN WINDPOWER - CEARÁ - INDÚSTRIA E C.	4.666.361,86	6,27%
62835874	MOINHO SANTA LÚCIA LTDA.	4.499.501,99	6,05%
62779010	CERÂMICA AQUIRAZ LTDA.	903.031,13	1,21%
63004437	ALDEIA ALIMENTOS LTDA.	348.933,22	0,47%
62869540	MARINHO TÊXTIL LTDA.	295.911,05	0,40%
62914391	ROCHETEC-TECNOLOGIA EM ROCHAS ORNAMENTAIS	153.424,55	0,21%
69982961	A VISUAL UNIFORMES INDÚSTRIA E COMÉRCIO	38.396,27	0,05%
69726582	WHITE STONE DO BRASIL S.A.	754,15	0,00%
	TOTAL DAS INCENTIVADAS	133.444.947,81	64,21%
	DEMAIS EMPRESAS	74.370.659,36	100,00%
	VALOR ADICIONADO TOTAL 2005	207.815.607,17	279,43%

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (2005).

Tabela 12 – Valor Adicionado Declarado para o Exercício de 2006 com Aplicação em 2008 – Município de Aquiraz

CGF	RAZÃO SOCIAL	VALOR	%
63153939	COMPANHIA DE BEBIDAS DAS AMÉRICAS AMBEV	83.167.256,79	111,83%
62994204	USIBRAS USINA BRASILEIRA DE ÓLEOS E CAST.	13.913.010,34	18,71%
68436947	FRESENIUS KABI BRASIL LTDA.	13.910.690,91	18,70%
69986088	WOBEN WINDPOWER – CEARÁ - INDÚSTRIA E C.	6.419.650,68	8,63%
62835874	MOINHO SANTA LÚCIA LTDA.	2.527.083,64	3,40%
62779010	CERAMICA AQUIRAZ LTDA.	1.653.767,93	2,22%
62869540	MARINHO TÊXTIL LTDA.	1.283.260,05	1,73%
62914391	ROCHETEC-TECNOLOGIA EM ROCHAS ORNAMENTAIS	488.906,24	0,66%
69726582	WHITE STONE DO BRASIL S.A.	17.407,95	0,02%
	TOTAL DAS INCENTIVADAS	123.381.034,53	43,97%
	DEMAIS EMPRESAS	157.247.764,52	211,44%
	VALOR ADICIONADO TOTAL 2006	280.628.799,05	377,34%

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará (2006).

A seguir, faz-se a mesma abordagem para o cálculo da participação das empresas incentivadas no índice da cota-parte de 2008. Nas Tabelas 11 e 12,

constam dados, informados pela Secretaria da Fazenda, a título de valor adicionado, que serviram como base de cálculo para a determinação do índice de distribuição do ICMS, exercício 2007, com aplicação para 2008.

Observa-se que por conta de alguns ajustes feitos pela SEFAZ, o valor adicionado de Aquiraz correspondente ao exercício de 2005, Tabela 11, ficou um pouco alterado em relação aos utilizados no cálculo do índice de 2007, Tabela 10, mas esses foram os dados tomados pelo órgão para realizar o cálculo do índice de 2008.

As participações das empresas incentivadas no valor adicionado do Município nos exercícios de 2005 e 2006, são 64,21% e 43,97%, respectivamente. Realizando-se a mesma metodologia de cálculo anteriormente demonstrada, encontram-se os seguintes valores:

- Média dos valores adicionados das incentivadas (M) = 0,679080.
- Índice do valor adicionado das incentivadas (75% de M) = 0,509310
- Índice de distribuição do ICMS de Aquiraz em 2007 = 1,104490
- Participação do valor adicionado das incentivadas no Índice de distribuição = 46,11%

Os valores relativos às médias e ao índice dos valores adicionados das incentivadas cresceram, em relação ao cálculo do ano anterior, 0,679080 e 0,509310, respectivamente, apesar da participação no valor do índice de distribuição ter diminuído para 46,11%.

Considerando-se a obrigação do Município aplicar os percentuais previstos na Constituição para as áreas de Educação e Saúde, 25% e 15%, respectivamente, as empresas incentivadas deverão contribuir para que esses fundos continuem a receber aportes financeiros durante toda sua existência em Aquiraz. A participação das empresas incentivadas na geração da receita da cota-parte do ICMS é bastante relevante, contribuindo para que a Prefeitura fortaleça a arrecadação dos recursos necessários para realizar os investimentos que darão suporte ao desenvolvimento local.

5.4 A Geração de Receita Tributária pelas Empresas Atraídas

Neste tópico, faz-se uma análise dos dados obtidos junto à Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária do Município, a fim de obter informações sobre as receitas municipais recolhidas pelas empresas incentivadas. Esses dados correspondem às receitas de IPTU, ISS e taxas.

Como se pode observar na Tabela 13, as receitas tributárias oriundas das empresas incentivadas não possuem grande significância em relação àquelas geradas pelo valor adicionado, cota-parte do ICMS. A empresa que mais contribuiu para formação da receita tributária no exercício de 2007 foi a Fresenius Kabi Brasil Ltda, indústria de produtos relacionados à transfusão sangüínea, com um total de aproximadamente 252 mil reais, o que correspondeu a quase 50% do total das outras doze empresas. As que menos contribuíram foram Aldeia Alimentos Ltda., White Stone do Brasil Ltda. e A Visual Uniformes Indústria e Comércio – as três juntas somaram menos de 1,3 mil reais.

Comparando-se as receitas tributárias do período de 2007, 519 mil, com o valor gerado para a cota-parte, 4.308 mil, percebe-se que aquelas correspondem a 12,05% destas. Observa-se que a contribuição das empresas beneficiadas para formação da receita própria do Município de Aquiraz não é tão relevante em relação à contribuição da cota-parte do ICMS, porém, indispensável.

Apesar de ser uma receita abaixo das demais em termos proporcionais, não deve ser desprezada, pois este patamar de arrecadação decorre dos incentivos fiscais concedidos pelo Município por meio do IPTU e ISS, que, segundo a legislação municipal, conforme visto no item 3.5, tiveram duração máxima de dez anos.

Espera-se que após expirar o prazo de todos os decretos de concessão dos benefícios, o que já ocorreu para a maioria das empresas no ano de 2001, com a aprovação da Lei nº. 415/2001, de 27 de junho, a arrecadação passe a ter um valor bem acima do arrecadado atualmente.

A Coordenação de Arrecadação do Município não soube estimar quanto seria a arrecadação total atual sem as isenções, pois as empresas incentivadas não forneceram as informações contábeis necessárias para atualização de seus cadastros e algumas se encontram inadimplentes quanto ao recolhimento de suas obrigações tributárias, passando por processos de fiscalização, mas se pode constatar no Gráfico 2 que a arrecadação de receitas próprias (ISS, IPTU e taxas) cresceu 90,91 % em apenas dois anos.

Avaliado pela óptica do crescimento do PIB brasileiro apontado pelo IBGE, 3,8% em 2006 e 5,4% em 2007, o resultado demonstrado pelos ingressos no erário, 90,91% de crescimento real, mostra o grande potencial que estas receitas possuem.

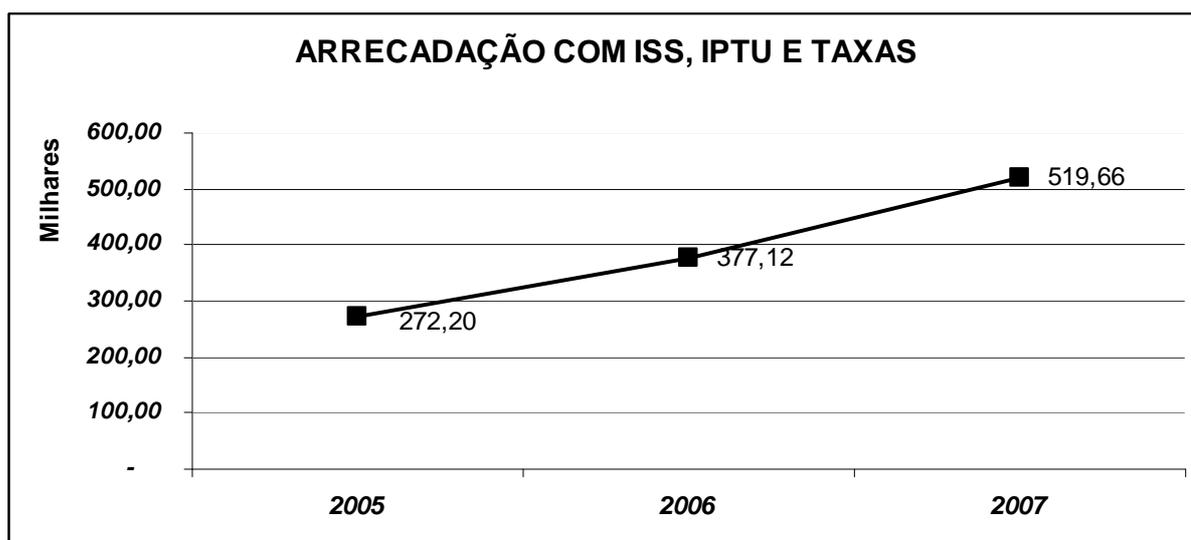


Gráfico 2 – Evolução da Arrecadação Própria Gerada pelas Empresas Incentivadas

Fonte: Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária – Valores a preço de dez/2007, corrigidos pelo INPC. Aquiraz (2008).

Tabela 13 – Demonstrativo da Arrecadação do ISS, IPTU e Taxas pelas Empresas Incentivadas no Município de Aquiraz

EMPRESA	2005				2006				2007			
	ISS	IPTU	TAXAS	TOTAL	ISS	IPTU	TAXAS	TOTAL	ISS	IPTU	TAXAS	TOTAL
1 FRESENIUS KABI BRASIL LTDA. COMPANHIA DE BEBIDAS DAS	35.790,96	22.684,40	1.460,76	59.936,12	40.737,32	39.024,17	2.365,10	82.126,59	188.342,12	58.991,20	4.672,86	252.006,18
2 AMÉRICAS AMBEV USIBRAS USINA BRASILEIRA DE ÓLEOS	49.126,21	38.959,03	2.772,84	90.858,08	63.904,90	69.143,16	4.640,40	137.688,46	71.587,21	71.283,18	4.640,40	147.510,79
3 E CAST. ROCHETEC-TECNOLOGIA EM ROCHAS	33.400,49	-	2.077,19	35.477,68	45.544,56	-	1.958,37	47.502,93	53.968,20	-	1.958,37	55.926,57
4 ORNAMENTAIS	20.814,54	-	-	20.814,54	41.629,89	-	1.087,50	42.717,39	23.884,74	-	1.087,50	24.972,24
5 MOINHO SANTA LÚCIA LTDA.	8.272,81	75,75	1.280,85	9.629,41	8.060,70	78,81	2.053,11	10.192,62	10.451,58	81,25	2.053,11	12.585,94
6 WOBEN WINDPOWER – CEARÁ	4.009,15	-	610,69	4.619,84	5.577,10	-	2.500,00	8.077,10	7.892,06	-	2.500,00	10.392,06
7 ROGER	10.464,32	728,44	610,69	11.803,45	10.864,51	2.062,49	1.988,07	14.915,07	941,85	3.516,48	1.990,54	6.448,87
8 CERÂMICA AQUIRAZ LTDA.	-	-	-	-	-	-	893,18	893,18	-	-	3.920,86	3.920,86
9 FLOEMA	4.564,68	70,59	597,19	5.232,46	393,23	978,59	1.457,27	2.829,09	2.230,15	204,54	867,6	3.302,29
10 MARINHO TÊXTIL LTDA	-	826,21	-	826,21	-	1.310,44	-	1.310,44	-	1.353,83	-	1.353,83
11 ALDEIA ALIMENTOS LTDA.	-	-	365,46	365,46	-	-	594,2	594,2	-	-	612,61	612,61
12 WHITE STONE DO BRASIL S.A.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	466,00	466,00
13 A VISUAL UNIFORMES IND. E COM.	-	127,13	-	127,13	-	-	-	-	-	164,6	-	164,6
TOTAL	166.443,16	63.471,55	9.775,67	239.690,38	216.712,21	112.597,66	19.537,20	348.847,07	359.297,91	135.595,08	24.769,85	519.662,84

Fonte: Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária do Município de Aquiraz (2008).

5.5 Emprego e Renda – Dados Obtidos por meio da RAIS

Neste item, são analisados os dados obtidos da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, instituída pelo Decreto 76.900, de 23 de dezembro de 1975, e é um importante instrumento de coleta de dados gerenciado pelo Ministério do Trabalho e Emprego. A RAIS é uma declaração obrigatória para as empresas de uma forma geral, inclusive para os órgãos públicos, e deve ser informada via internet. Nela podem ser encontradas diversas informações e dados acerca de emprego, renda e trabalho, como: dados gerais das empresas e trabalhadores, tipo de ocupação segundo a Classificação Brasileira de Ocupação – CBO, salários, encargos, Programa de Integração Social – PIS, Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, 13º salário, contribuições, dentre muitas outras.

Serão analisados três setores da economia – indústria, comércio e serviços. As análises realizadas serão quanto ao aspecto de estoques de emprego, que se refere ao número de trabalhadores registrados como empregados pelas empresas, no dia 31 de dezembro de cada ano e também o salário médio pago por setor.

5.5.1 Setor Indústria

O comportamento do mercado de trabalho da indústria, segmento objeto do estudo desta dissertação, no Município de Aquiraz, segundo dados relativos aos número de postos de trabalho e salário médio pago, aponta para resultados bastante positivos do ponto de vista quantitativo, mas preocupantes do aspecto qualitativo. Analisando-se o Gráfico 3, onde estão discriminados os estoques de empregos no setor da indústria em 31 de dezembro, anos 2004 a 2005, observa-se aumento de 579 postos de trabalho, o que representa crescimento de 21,55% no estoque de empregos no período de 2004 a 2006, segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego. Esse resultado demonstra que houve crescimento dos investimentos feito nesse setor, aumentando a oferta de empregos.

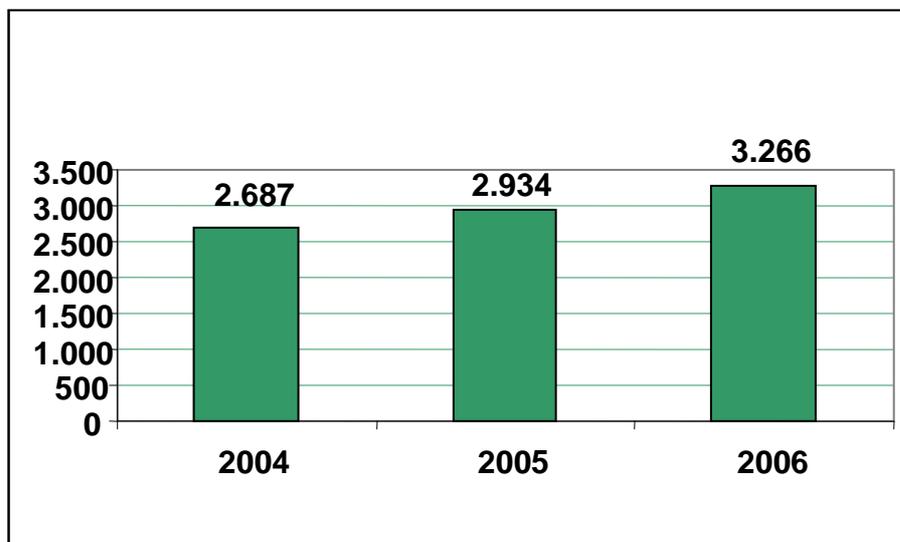


Gráfico 3 – Estoque de Empregos no Município de Aquiraz – Setor Indústria

Fonte: RAIS / MTE (2008).

Além do crescimento do número de postos de trabalho, conforme Gráfico 4, houve também um crescimento no salário médio pago aos trabalhadores do setor, que passou de R\$ 627,00 em 2004 para R\$ 738,00 em 2006, representando um crescimento nominal de 17,70%, mas se for tomado como parâmetro o salário mínimo, deve-se ressaltar que o salário médio pago pela indústria decresceu. Esse crescimento aparente está bem abaixo do ocorrido com o salário mínimo do País, que era de R\$ 260,00 no ano de 2004 e elevou-se para R\$ 350,00 em 2006, o que representa aumento de 34,62%, conforme o gráfico 3. Isso demonstra que o nível salarial da indústria no Município de Aquiraz decresceu no período citado, ocasionando perda no poder aquisitivo do trabalhador do setor.

Uma das funções da política de incentivos fiscais adotada pelo município era de aumentar o número de empregos, o que foi atingido, mas o que se observa é a ausência de uma política de proteção salarial do setor ou mesmo de estudos que possam ajudar a minimizar as perdas salariais. A atração de empregos com baixa remuneração resolve parcialmente o problema do desemprego, pois cria ocupação para o trabalhador, mas impede que ele exerça plenamente o consumo de bens necessários à satisfação das suas necessidades básicas. Esse modelo torna-se altamente excludente e concentrador de renda.

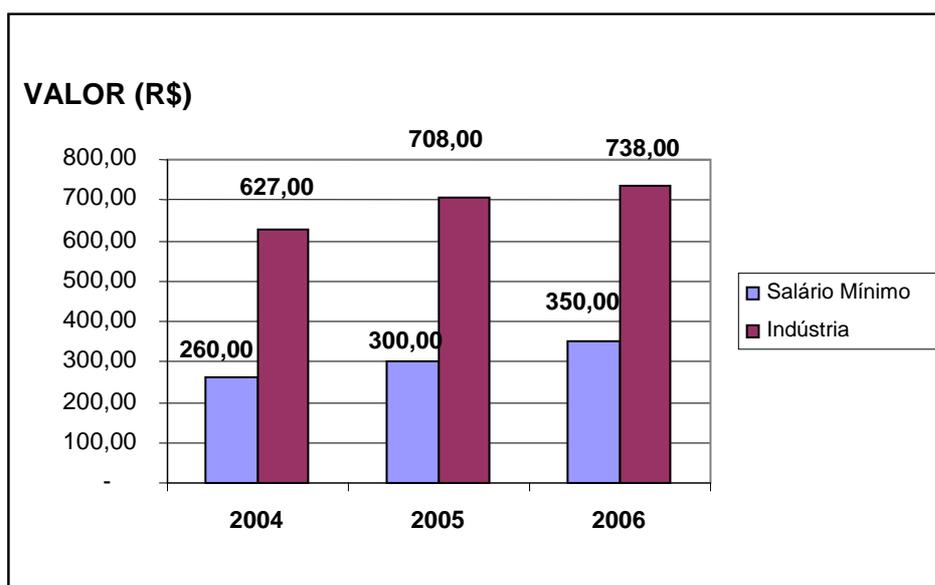


Gráfico 4 – Salário Mínimo Brasileiro e Salário Médio na Indústria de Aquiraz

Fonte: RAIS / MTE (2008).

5.5.2 Setor Comércio

A atividade do comércio, apesar de não ser representativa em termos de participação no número de postos formais de emprego em Aquiraz, apresentou resultados um pouco diferentes. O estoque de empregos, conforme Gráfico 5, aumentou de 262, em 2004, para 316 em 2006, representando um crescimento de 20,61 % no número de postos de trabalho, um resultado um pouco menor do que o da indústria, que foi de 21,55%.

O que surpreende, porém, é o fato de que a remuneração média dos trabalhadores desse setor aumentou de R\$ 335,00, em 2004, para R\$ 485,00, no ano de 2006, o que demonstra aumento nominal de 44,77%, conforme Gráfico 6. Esse crescimento supera os 34,62 %, que foi o demonstrado pelo salário mínimo no mesmo período. Esses dados revelam que a atividade do comércio teve melhores resultados em termos da distribuição de renda. É sabido que a atividade da indústria tem influência direta sobre os setores de comércio e serviço locais, principalmente pela criação de cadeias produtivas ou *clusters* e pelo aumento da renda dos municípios, ocasionada pelos empregos gerados.

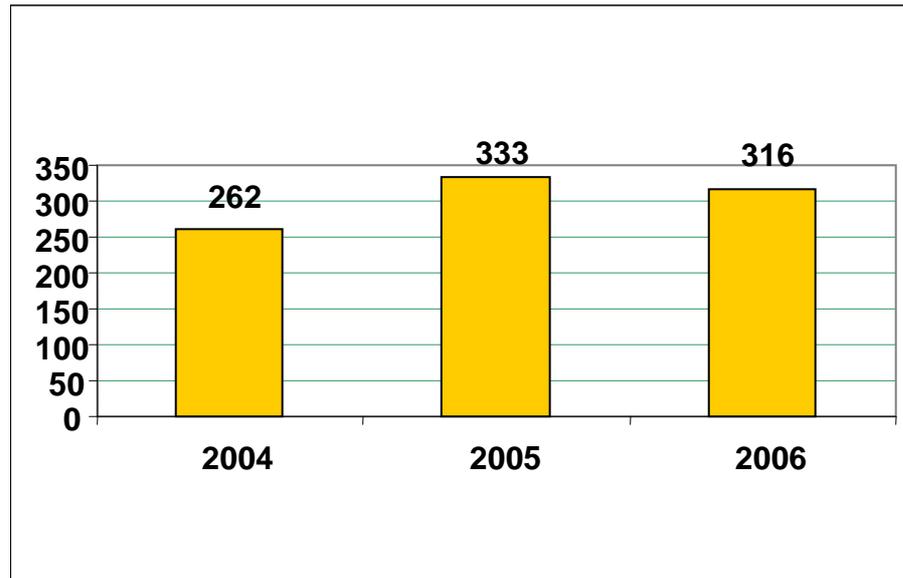


Gráfico 5 – Estoque de Empregos no Município de Aquiraz – Setor Comércio

Fonte: RAIS / MTE (2008).

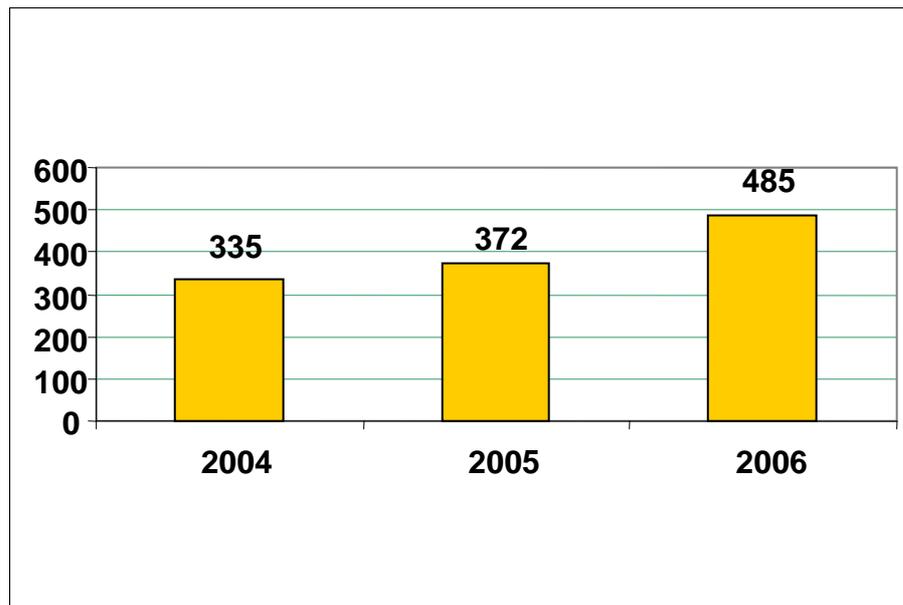


Gráfico 6 – Salário Médio Pago pelo Setor Comércio – Município de Aquiraz (R\$)

Fonte: RAIS / MTE (2008).

5.5.3 Setor Serviços

O setor de serviços em Aquiraz é o que apresenta maior tendência para empregos atualmente no Município, pois apresentou taxa de crescimento do número de estoque de empregos bastante superior à da indústria, 169,31% contra 21,55%

no período de 2004 a 2006. O Gráfico 7 mostra a evolução do número de postos de trabalho, através dos estoques de empregos em 31 de dezembro dos anos de 2004 a 2006. Os estabelecimentos prestadores de serviço geraram dentro do Município de Aquiraz, entre os anos de 2004 e 2006, 1.986 novos empregos, 3,43 vezes o que gerou a indústria. Esse aumento representa 169,31% no estoque de empregos do setor, que passou de 1.173 para 3.159 no período mencionado.

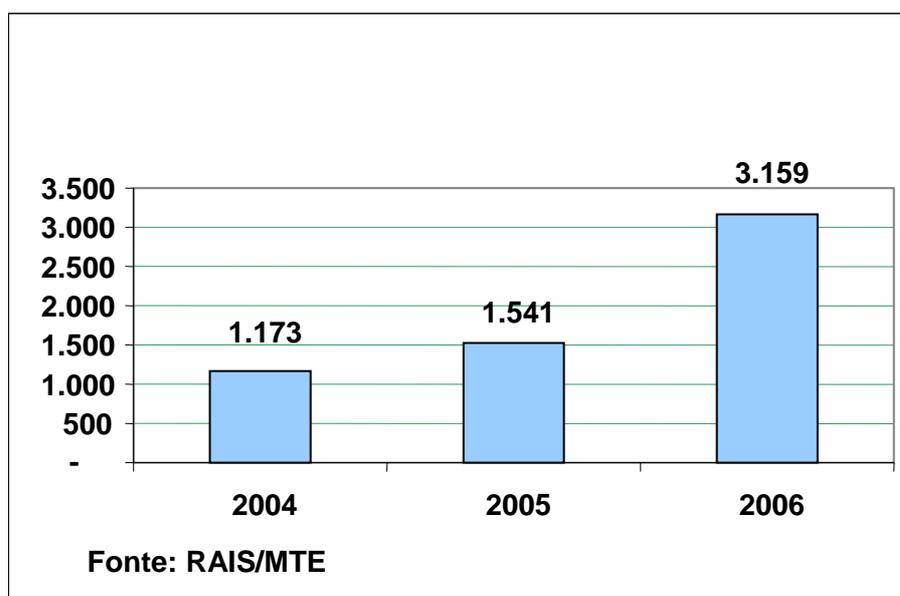


Gráfico 7 – Estoque de Empregos no Município de Aquiraz – Setor Serviços

Fonte: RAIS / MTE (2008).

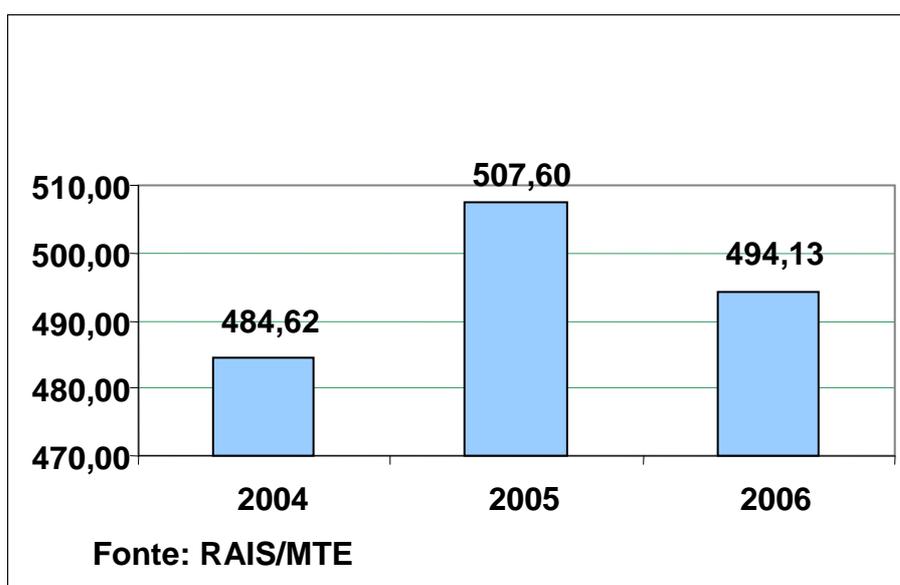


Gráfico 8 – Salário Médio Pago pelo Setor Serviço no Município de Aquiraz (R\$)

Fonte: RAIS / MTE (2008).

O Gráfico 8 demonstra a variação do salário médio pago no setor serviço do Município de Aquiraz nos anos de 2004, 2005 e 2006. O salário médio pago nesse setor passou de R\$ 482,00, em 2004, para R\$ 561,00, no ano de 2006. Esse crescimento representa 16,39 %, menos da metade do aumento do salário mínimo no período, 34,62%.

5.5.4 Todos os Setores

Avaliando-se conjuntamente todos os setores de atividades desenvolvidas em Aquiraz (indústria, construção civil, comércio, serviços, administração pública e agropecuária) os setores da indústria e serviço são bastante representativos na geração de empregos formais dentro do Município, sendo seguidos pela Administração Pública que, nos anos de 2004 e 2005 superava o setor de serviços.

O acentuado crescimento no número de empregos apresentado pelo setor de serviços ocorreu em razão do aumento das atividades hoteleiras no Município, sendo o turismo uma vocação natural. O Gráfico 9 apresenta os estoques de emprego de todos os setores em 31 de dezembro, 2004 a 2006.

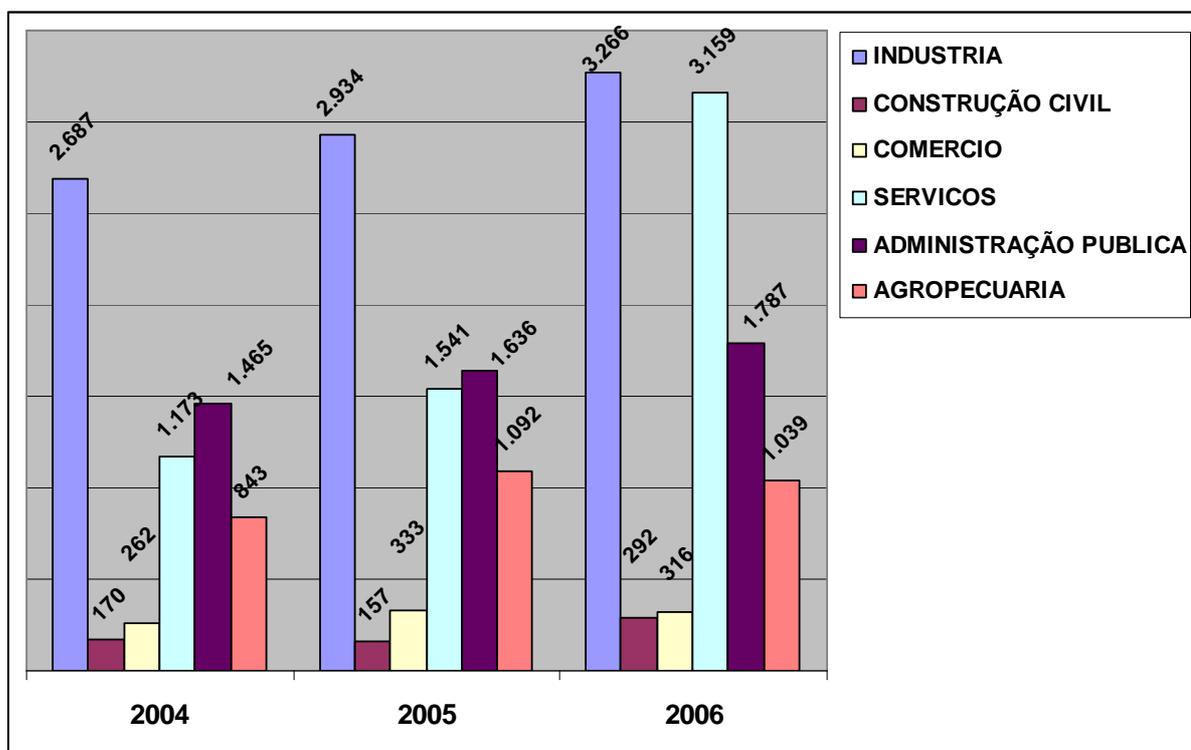


Gráfico 9 – Estoques de Empregos – Município de Aquiraz

Fonte: RAIS / MTE (2008).

Conforme indicam os Gráficos 9 e 10, a construção civil é o setor que menos emprega, tendo oferecido no ano de 2006 menos de 3% dos empregos formais e, apesar de estar atrás dos setores do comércio e serviços, possui uma remuneração média superior a estes de 16,7% e 14,5%, respectivamente.

Segundo informações do assessor de Desenvolvimento Econômico do Município, a Administração realiza esforços para traçar políticas públicas também para o setor de serviços. No ano de 2007, foram concedidos pela lei aprovada pela Câmara Municipal, conforme demonstrado na seção 3.5, incentivos fiscais para um empreendimento luso-brasileiro, considerado o maior empreendimento turístico de padrão internacional do Brasil, chamado Aquiraz-Riviera. As estimativas de geração de emprego são: 4.500 empregos diretos, sendo 1.700 no setor hoteleiro e 2.800 nos setores de golfe, residências turísticas, serviços e comércio (Village Mall). A expectativa de empregos indiretos chega a 5.000, segundo informações da Secretaria de Turismo do Município. Isso representa quase o total de estoque de empregos do setor de serviços no Município no ano de 2006.

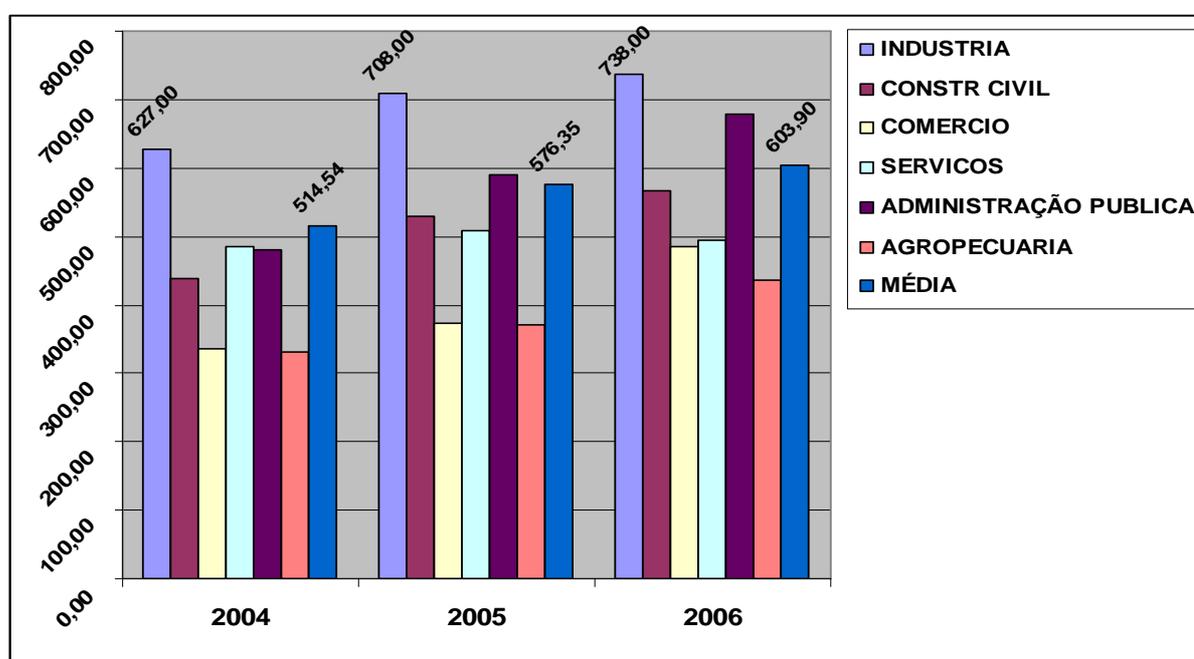


Gráfico 10 – Remuneração Média dos Postos de Trabalho em 31/12 – Município de Aquiraz (R\$)

Fonte: RAIS / MTE (2008).

O Gráfico 10 mostra a evolução do salário médio pago pelos setores da economia de Aquiraz nos exercícios de 2004, 2005 e 2006. A indústria, embora com crescimento salarial de 17,70%, abaixo dos 34, 62% apresentados pelo salário mínimo no período de 2004 a 2006, foi o setor que mais distribuiu renda.

Segundo observou-se no gráfico 10, os salários médios pagos no Município de Aquiraz estão acima do salário mínimo dos três anos em análise, que foram, respectivamente, R\$ 260,00, R\$ 300,00 e R\$ 350,00.

Observa-se que o setor da indústria destaca-se como aquele que mais gera empregos e renda e que o setor de serviços vem crescendo enormemente, podendo ser alvo de políticas mais voltadas ao seu desenvolvimento, promovendo maior aceleração de investimentos, maior ocupação de postos de trabalho pelos municípios e melhor distribuição de renda.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todo gestor público, em especial os que estão à frente do Poder Executivo, tenta potencializar sua administração mediante a realização de investimentos e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos que residem no território sob sua jurisdição. Os prefeitos, por serem os que mais têm contato com a população, estão mais expostos e, por este motivo, precisam dar respostas rápidas e satisfatórias.

Este trabalho evidenciou particularidades do desenvolvimento econômico-social de Aquiraz ensejadas pela atração de investimentos por meio do FDI e da legislação municipal adotada no Município no período de 1997 a 2007.

Tomando-se por base as hipóteses adotadas na pesquisa, os resultados obtidos evidenciaram os seguintes pontos:

1. As parcelas de receita tributária geradas pelas empresas nos exercícios de 2005 a 2007 não se mostraram expressivas em relação aos orçamentos realizados naqueles exercícios e, no último ano, responderam por R\$ 519.662,84, porém são receitas indispensáveis à satisfação das demandas municipais, consideradas, na prática, infinitas.

A taxa de crescimento real apresentada por estas receitas no período, 90,91%, é bastante significativa em relação ao crescimento da economia nacional no período, que, segundo o IBGE, foi de 3,8% em 2006 e 5,4% em 2007. Essas informações ensejam uma perspectiva real de aumento considerável desta receitas para os próximos exercícios.

Não foi possível calcular, efetivamente, entretanto, com quanto as empresas estariam contribuindo para o Tesouro municipal sem os benefícios auferidos, nem mesmo se estariam em Aquiraz se não existissem as concessões. Fica confirmada parcialmente a hipótese de que essas são significativas para atender as demandas municipais.

2. Em relação à análise dos setores da economia, o comércio revelou-se insignificante, em termos de número de postos de trabalho e valores médios de salário, em relação à indústria e ao setor de serviços. Há uma tendência natural do Município ofertar empregos no setor de serviços em virtude da sua vocação para o turismo, pois são trinta e cinco quilômetros de litoral, abrigando um dos maiores parques temáticos do Brasil, o Beach Park.

Confirmou-se a hipótese de que a indústria é o setor da economia do Município que mais gerou postos de trabalho, 3.266 postos em 2006, 579 a mais do que no ano anterior. Esse segmento possui, ainda, a melhor média salarial, R\$ 738,00 em 2006, contribuindo de forma direta para uma maior distribuição de renda.

Em relação à análise dos demais setores da economia, o comércio revelou-se insignificante, em termos de número de postos de trabalho e valores médios de salário, em relação à indústria e ao setor de serviços. Há uma tendência natural do Município ofertar empregos no setor de serviços em virtude da sua vocação para o turismo, pois são trinta e cinco quilômetros de litoral, abrigando um dos maiores parques temáticos do Brasil, o Beach Park.

3. Ficou demonstrado que a contribuição, em termos de volume de receita, dada pelas empresas na composição da cota-parte do ICMS, é extremamente relevante para o Município. Em 2007, as empresas incentivadas contribuíram para a geração de 4,31 milhões de reais nos cofres do Município, o que representou mais de 52% da formação do índice de distribuição desta receita, confirmando a hipótese de que as empresas são responsáveis pela geração da maior parcela desta receita.

Neste mesmo período, a Prefeitura Municipal de Aquiraz aplicou, segundo dados da Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária, R\$ 9.988.619,51 e R\$ 8.228.532,69 nas áreas da Educação e da Saúde, respectivamente, e as empresas incentivadas foram responsáveis por um aporte de, aproximadamente, R\$ 1.192.000,00 e R\$ 734.000,00 dos totais aplicados, respectivamente. Comprova-se desta forma aportes de recursos que ajudam a promover o desenvolvimento social de Aquiraz.

4. Houve, ainda, a confirmação de que o Estado perde em arrecadação e o município ganha na geração de receitas e de empregos, porém não foi possível estabelecer uma relação monetária entre o que se renuncia de receitas e aquilo que se gera de benefícios.

A ausência de respostas aos questionários enviados às empresas beneficiadas com incentivos fiscais fez com que algumas hipóteses não pudessem ser verificadas, porém, este fato não torna as informações menos relevantes. Não foi possível mensurar a geração de riquezas pelas empresas incentivadas por meio da DVA, nem as contribuições para a formação dos salários e das empresas para formação do Produto Interno Bruto municipal.

Não houve deslocamentos de empresas para fora do território de Aquiraz após o encerramento dos prazos de concessões de incentivos fiscais.

Conforme os dados revelaram, num contexto mais abrangente, o Estado perde em arrecadação com a guerra fiscal e o Município obtém ganhos consideráveis de receitas, geração de emprego e renda, além de proporcionar aumento significativo das aplicações em Educação e Saúde. Isso denota que a atração de empresas tem contribuído para que o município cresça economicamente e se desenvolva socialmente, demonstrando que a política de concessão de incentivos fiscais é uma opção benéfica aos municípios e perfeitamente válida para compor programas de desenvolvimento que beneficiem áreas carentes do país, em especial as regiões Norte e Nordeste.

Caso a reforma tributária seja aprovada nos moldes em que foi apresentada pelo Ministério da Fazenda, a guerra fiscal praticamente se extinguirá, pois a cobrança do ICMS se dará no local do consumo. Para reduzir as perdas com incentivos fiscais, sugere-se a criação de políticas de desenvolvimento regional que envolvam a União como gestora do processo e estabeleçam regras para proteção dos interesses gerais do País e um desenvolvimento social isonômico, focando com maior ênfase as regiões mais pobres.

Abre-se uma estação de debates, que podem ser desenvolvidos em torno do papel do Estado e dos municípios para fomentar a atração de empreendimentos, caso a guerra fiscal tenha fim, e se haverá migrações de empresas já instaladas no Ceará para territórios de outros Estados, onde as vantagens comparativas passem a ser mais atraentes. Como as regiões mais distantes dos grandes centros produtivos e com mão-de-obra menos qualificada poderão atrair investimentos que promovam a geração de emprego e renda?

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.

ALMEIDA, Manoel Bosco; SILVA, Almir Bittencourt. Estado do Ceará: uma análise do desempenho econômico-financeiro recente, 1990 – 1996. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 31, n. 4, p. 1060-1078, dez. 2000.

AMARAL FILHO, J. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, p.35-70, 1996. Disponível em:< <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/ppp/pdf/ppp14.pdf>>. Acesso em: 15 março 2008.

AMARAL FILHO, J. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, p.35-70, 1996. Disponível em:< <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/ppp/pdf/ppp14.pdf>>. Acesso em: 15 março 2008.

AQUIRAZ. Secretaria de Finanças e Execução Orçamentária. **Balanco geral orçamentário**. Aquiraz, 2008.

AQUIRAZ. **Lei n. 283, de 7 de junho de 1999**: Institui isenção total de ISS – imposto sobre serviços e IPTU – imposto predial e territorial urbano. Aquiraz, 1999.

AQUIRAZ. **Lei n. 415, de 27 de junho de 2001**: Extinguiu a isenção de ISS – imposto sobre serviços e IPTU – imposto predial e territorial urbano a diversas empresas do município. Aquiraz, 2001.

AQUIRAZ. **Lei n. 617, de 23 de novembro de 2006**: Reduziu a 2% alíquota de ISS – imposto sobre serviços e isentou de Taxas e IPTU – imposto predial e territorial urbano, o empreendimento Aquiraz Riviera. Aquiraz, 2006.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios. **Relatório anual do ano de 2004**. Salvador, 2004.

BOISIER, Sergio. E se o desenvolvimento fosse uma emergência sistêmica? *In*: VERGARA, Patrício (Org.). **Desenvolvimento endógeno**: um novo paradigma para a gestão local e regional. Fortaleza: IADH, 2004.

BRAGA, Roberto; PASTEIS, Carlos da Silva. **Criação de municípios**: uma análise da legislação vigente no Estado e São Paulo. Disponível em: <<http://www.rc.unesp.br/igce/planejamento/publicacoes/TextosPDF/RBraga06.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 2000.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **RAIS**. 2008. Disponível em: <www.mte.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2008.

_____. Tesouro Nacional. **Relatório resumido da execução orçamentária**. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2008.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 24. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

CARVALHO, José Raimundo; BARRETO, Flávio Ataliba; OLIVEIRA, Victor Hugo. **O fundo de desenvolvimento industrial do ceará: uma avaliação econométrica com dados em painel para o Período de 1995 a 2001**. Universidade Federal do Ceará. CAEN, Fortaleza, 2004.

CEARÁ. **Lei n. 12.612, de 7 de agosto de 1996**: Define, na forma do Art. 158, Parágrafo Único, II, da Constituição Federal, critérios para distribuição da parcela de receita do produto de arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Fortaleza, 1996.

_____. Assembléia Legislativa do Estado do Ceará. **Relatório final do Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo Escolar: educação de qualidade começando pelo começo**. Fortaleza, 2006.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado. **Valor adicionado declarado no exercício de 2004 - Município de Aquiraz**. Fortaleza, 2004.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado. **Valor adicionado declarado no exercício de 2005 - Município de Aquiraz**. Fortaleza, 2005.

_____. Secretaria da Fazenda do Estado. **Valor adicionado declarado no exercício de 2006 - Município de Aquiraz**. Fortaleza, 2006.

_____. Tribunal de Contas dos Municípios. **Procedimento dos cálculos da aplicação em educação**. Fortaleza, 2008.

COIMBRA, Ricardo Aquino; ROSA, Antônio Lisboa Teles da. Determinantes da localização industrial no Ceará: 1991-1995. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v.30, número especial, p. 668-684, dez. 1999.

CONSELHO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (CEDE). **Relação geral das empresas atraídas**. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2007.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE - CFC. **Resolução CFC nº 1.010/05 que aprova a NBC T 3.7**: demonstração do valor adicionado. Disponível em: <http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_1010.doc>. Acesso em: 20 mar. 2008.

CRUZ, Flávio da *et al.* **Lei de responsabilidade fiscal comentada**: lei nº 101, de 4 de maio de 2000. 2.ed. São paulo: Atlas, 2001.

DELFIN NETTO, Antônio. A economia política do desenvolvimento. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo; MUSSI, Carlos (Org.). **Políticas para a retomada do crescimento**: reflexões de economistas brasileiros. Brasília: IPEA: 2002. p.83-106.

DULCI, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 18, p. 95-107, 2006.

FERREIRA, Assuério. Celso Furtado e o Nordeste: da invenção criadora no GTDN à reinvenção do futuro na década perdida. In: ALENCAR JÚNIOR, José Sidrião de (Org.). **Celso Furtado e o desenvolvimento regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005. P.265-288.

FRANCO, Augusto de. Capital social e desenvolvimento local. In: VERGARA, Patricio (Org.). **Desenvolvimento endógeno**: um novo paradigma para a gestão local e regional. Fortaleza: IADH, 2004. p.235-261.

HOBBS, T. Do estado. In: _____. **Leviatã**. 2. ed. São Paulo: Ícone, 2003., p.123-127.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais**. Rio de Janeiro, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO (IBPT). **Tributação**. Brasília, 2008.

IPECE. **Ceará: PIB Municipal 2002-2005**. Fortaleza, 2007.

IPECE. **Perfil básico municipal – Aquiraz**. Fortaleza, 2007.

JARA, Carlos Julio. **As dimensões intangíveis do desenvolvimento sustentável**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura, 2001.

LOCKE, J. Do estado de natureza. In: _____. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Martin Claret, 2006, p.23-30.

LOPES, Luiz Martins; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. **Manual de macroeconomia, básico e intermediário**. São Paulo: Atlas, 1998.

MANDEL, Ernest. **Introdução ao marxismo**. Lisboa: Antídoto, 1978.

MANTEGA, Guido. **Reforma tributária**. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2008.

MATOS, Kelma Socorro Lopes de; VIEIRA, Sofia Lerche. **Pesquisa educacional: o prazer de conhecer**. 2. ed. rev. atual. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do welfare state no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília: IPEA, 2001. (Texto para discussão, nº 852).

MENDES, Constantino Cronemberger. **A política regional nas renúncias fiscais federais**: 1995/1998. Brasília, 2000. p.5-22. (Texto para Discussão, n. 697).

MILONE, Giuseppe. **Estatística: geral e aplicada**. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2004.

OFFE, C. Teses sobre a fundamentação do conceito de “estado capitalista” e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: _____. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p.122-137.

PIANCASTELLI Marcelo; PEROBELLI, Fernando. **ICMS: evolução recente e guerra fiscal**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

POCHMANN, Marcio. **O Emprego na globalização**: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

PONTES, Paulo Araújo. **Política industrial no estado do Ceará**: uma análise do FDI-PROVIN, 1979-2002. 2003. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2003.

PONTES, Paulo Araújo; VIANNA, Pedro Jorge Ramos; HOLANDA, Marcos Costa. **A política de atração de investimentos industriais do Ceará**: uma análise do período 1995-2005. Fortaleza: IPECE. 2006. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/textos_discussao/TD_26.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2008.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatório de desenvolvimento humano 2007/2008. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 2 jun. 2008.

PUTNAM, Robert P. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália Moderna. Tradução Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

ROCHA, Paulo Sérgio. **Impacto das renúncias fiscais federais nas finanças públicas dos estados**: o caso do Ceará. 2002. Dissertação (Mestrado em economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2002.

ROSA, Antônio Lisboa Teles da; COIMBRA, Ricardo Aquino. Determinantes da localização industrial no Ceará: 1991-1995. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v.30, n. Especial, p. 668-684, dez. 1999.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. Planejamento urbano: para quem e para quem. *In*: MOTA, Mauricio Jorge Pereira da (Org.). **Revista de direito da cidade**. Rio de Janeiro: Harbra, 2006.

SANTOS, Ariovaldo dos; FREIRE, Fátima S.; MALO, François Bernad. **O balanço social no Brasil**: gênese, finalidade e implementação como complemento às demonstrações contábeis. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/1998/dwn/enanpad1998-ccg-09.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2008.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. 6. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e Silva. **Avaliação de políticas e programas sociais**: teoria e prática. São Paulo: Veras, 2001.

SINGER, Paul. Introdução. *In*: ABRAMOVAL, Ricardo (Org.). **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: FASESP, ADS-CUT, SEBRAE, 2004. p.13-17.

SMITH, A. Das restrições à importação de mercadorias que podem ser produzidas no país. *In*: _____. **A riqueza das nações**. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p.563-589.

STEVENSON, J. William. **Estatística aplicada à administração**. São Paulo: Harbra, 1981.

STÖHR, Walter. Globalização e Descentralização. *In*: VERGARA, Patricio (Org.). **Desenvolvimento endógeno**: um novo paradigma para a gestão local e regional. Fortaleza: IADH, 2004. p. 59-72.

VARSANO, Ricardo. **A guerra fiscal do ICMS**: quem ganha e quem perde. Rio de Janeiro: IPEA, 1977. (Texto para discussão, nº 500).

VARSANO, Ricardo et al. **Uma análise da carga tributária do Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para discussão, nº 583).

VERGARA, Patrício (Org.). **Desenvolvimento endógeno**: um novo paradigma para a gestão local e regional. Fortaleza: IADH, 2004.

APÊNDICE

QUESTIONÁRIO

EMPRESA:
RESPONSÁVEL PELAS INFORMAÇÕES:
CARGO:

	2004	%	2005	%	2006	%
1-RECEITAS						
1.1. Vendas de mercadoria, produtos e serviços	Xxx		Xxx		Xxx	
1.2. Provisão para devedores duvidosos	Xxx		Xxx		Xxx	
1.3. Resultados não-operacionais	Xxx		Xxx		Xxx	
2-INSUMOS ADQUIRIDOS DE TERCEIROS						
2.1. Materiais consumidos	(xxx)		(xxx)		(xxx)	
2.2. Outros custos de produtos e serviços vendidos	(xxx)		(xxx)		(xxx)	
2.3. Energia, serviços de terceiros e outras despesas Operacionais	(xxx)		(xxx)		(xxx)	
2.4. Perda na realização de ativos	(xxx)		(xxx)		(xxx)	
3 - RETENÇÕES						
3.1. Depreciação, amortização e exaustão	(xxx)		(xxx)		(xxx)	
4 - VALOR ADICIONADO LÍQUIDO PRODUZIDO PELA ENTIDADE						
5 - VALOR ADICIONADO RECEBIDO EM TRANSFERÊNCIA						
5.1. Resultado de equivalência patrimonial e dividendos de investimento avaliado ao custo	Xxx		Xxx		Xxx	
5.2. Receitas financeiras	Xxx		Xxx		Xxx	
5.3. Aluguéis e <i>royalties</i>	Xxx		Xxx		Xxx	
6 - VALOR ADICIONADO TOTAL A DISTRIBUIR	<u>Xxx</u>	100%	<u>Xxx</u>	100%	<u>Xxx</u>	100%
7 - DISTRIBUIÇÃO DO VALOR ADICIONADO						

7.1. Empregados						
Salários e encargos	Xxx	Y%	Xxx	Y%	Xxx	Y%
Comissões sobre vendas	Xxx	Y%	Xxx	Y%	Xxx	Y%
Honorários da diretoria	Xxx	Y%	Xxx	Y%	Xxx	Y%
Participação dos empregados nos lucros	Xxx	Y%	Xxx	Y%	Xxx	Y%
Planos de aposentadoria e pensão	Xxx	Y%	Xxx	Y%	Xxx	Y%
7.2. Tributos						
Federais	xxx	Y%	xxx	Y%	xxx	Y%
Estaduais	xxx	Y%	xxx	Y%	xxx	Y%
Municipais	xxx	Y%	xxx	Y%	xxx	Y%
Menos: incentivos fiscais	(xxx)	Y%	(xxx)	Y%	(xxx)	Y%
7.3. Financiadores						
Juros	xxx	Y%	xxx	Y%	xxx	Y%
Aluguéis	xxx	Y%	xxx	Y%	xxx	Y%
7.4. Juros sobre capital próprio e dividendos	xxx	Y%	xxx	Y%	xxx	Y%
7.5. Lucros retidos/prejuízo do exercício	xxx	Y%	xxx	Y%	xxx	Y%
8 - Número de empregados	xxx		xxx		xxx	
9 - Valor bruto da produção	xxx		xxx		xxx	
10 – Consumo intermediário	xxx		xxx		xxx	