



Efeitos Econômicos das Indústrias Incentivadas com base no ICMS em Pernambuco



**EQUIPE TÉCNICA
RESPONSÁVEL**

Jorge Jatobá | *Economista* | *Coordenador*

Tania Bacelar | *Economista*

Osmil Galindo | *Economista (Consultor associado)*

Alexandre Albuquerque | *Advogado tributarista
(Consultor associado)*

Luís Henrique Romani Campos | *Economista (Consultor
associado)*



Endereço: Rua João Ramos, 50 – Sala 409

Graças – Recife/PE – CEP 52011-080

Telefone: +55 (81) 3414.8181

WhatsApp: +55 (81) 99207-3500

E-mail: ceplan@ceplanconsult.com.br





.....
CIEPE

Efeitos Econômicos das Indústrias Incentivadas com base no ICMS em Pernambuco

.....
RECIFE, 2023





SUMÁRIO

Apresentação	6
Resumo Executivo: Síntese dos principais resultados e conclusões	8
1. Mudanças recentes na economia e na indústria de transformação em Pernambuco (2007-2022)	12
1.1 Mudanças na economia: trajetória e transformações estruturais	13
1.2 Mudanças na indústria: nova dinâmica industrial	16
2. Os incentivos fiscais e seus efeitos	22
2.1 O ambiente recente da indústria incentivada: desempenho e mudanças da indústria no Nordeste e em Pernambuco	23
2.2 O sistema de incentivos em Pernambuco	25
2.2.1 PRODEPE - Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco	26
2.2.2 PROIND - Programa de Estímulo à Indústria do Estado de Pernambuco	28
2.2.3 PRODINPE - Programa de Desenvolvimento da Indústria Naval e de Mecânica Pesada Associada do Estado de Pernambuco	28
2.2.4 PRODEAUTO - Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco	29
2.2.5 Outros Programas de Incentivos Fiscais	30
2.2.6 INOVAR-PE - Investimento Mínimo em Projetos e Atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação	31
2.3 Efeitos da política de incentivos	31
2.3.1 Introdução: a metodologia	31
2.3.2 Evidência de estudos e pesquisas	32
2.3.3 Alcance da política de incentivos em PE segundo o número de empresas incentivadas (dados da ADEPE)	33
2.3.4 Investimentos previstos pelas empresas incentivadas	33
2.3.5 Os Empregos previstos pelas empresas incentivadas	35
2.3.5.1 Empregos no segmento automotivo	37
2.3.5.2 Empregos previstos em outros segmentos incentivados	38
2.3.6 Impactos na arrecadação do ICMS (dados da SEFAZ)	43
2.3.7 Os incentivos e a inovação	47
3. Benefícios fiscais, reforma tributária e desenvolvimento regional: recomendações	50
3.1 Benefícios fiscais e desenvolvimento regional	51
3.2 Síntese dos principais resultados e conclusões	52
3.3 A Reforma Tributária e os Desafios para a Indústria	55



Apresentação

Este trabalho contratado com a CEPLAN Consultoria Econômica e Planejamento pelo Centro das Indústrias do Estado de Pernambuco (CIEPE) tem o objetivo de analisar e avaliar os efeitos da Política de Incentivos Fiscais, com base no ICMS, por meio do PRODEPE-Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco, sobre a economia estadual com foco na indústria de transformação, um dos segmentos mais importantes da economia do estado, e que conjuntamente com a indústria da construção civil, serviços industriais de utilidade pública e a indústria extrativa mineral compõem o setor industrial.

O estudo cobre o período de 2002 a 2022 com recortes temporais distintos, dentro deste intervalo de tempo, dependendo da disponibilidade das informações. Os dados utilizados na análise são secundários tais como os obtidos do IBGE e do Ministério do Trabalho e primários com fonte na Agência de Desenvolvimento de Pernambuco (ADEPE) que forneceu informações declaratórias contidas nos projetos que instruíram a solicitação dos incentivos e com fonte na Secretaria da Fazenda de Pernambuco (SEFAZ) que proveu a Consultoria com informações sobre o número e a arrecadação do ICMS de indústrias incentivadas. Os dados foram classificados por segmento econômico e por região.



O estudo está estruturado da forma descrita a seguir. Inicialmente é apresentado um Sumário Executivo com os principais resultados e conclusões do trabalho. O primeiro capítulo aborda as transformações identificadas na economia de Pernambuco e na sua indústria de transformação durante o período de 2007 a 2022. Houve mudanças significativas onde se destacam a ampliação, modernização e interiorização da indústria que levaram Pernambuco a um processo de reindustrialização, caminho inverso ao observado pela indústria brasileira. O segundo capítulo está dividido em três seções. A primeira identifica as mudanças ocorridas, sob a égide das políticas de incentivos fiscais, na economia do Nordeste e que contribuíram para que a região aumentasse, neste século, a sua participação na economia nacional. No contexto dessas transformações destacam-se as observadas no desempenho e na estrutura da indústria de transformação em Pernambuco. A segunda seção descreve o sistema de incentivos fiscais administrados pelo PRODEPE com base no ICMS tanto na sua aplicação mais geral quanto naquelas focadas em segmentos específicos da indústria de transformação pernambucana. A terceira seção avalia os efeitos por segmento industrial e por região da política de incentivos sobre os investimentos e empregos, com base nos números

previstos nos projetos, e sobre a arrecadação do ICMS. Ressalta também como pesquisas e estudos já realizados apontam para os benefícios decorrentes do PRODEPE. Destaca, ademais, a importância de programa destinado a fomentar a inovação na indústria do estado. O terceiro capítulo inicia-se com uma primeira seção sobre a importância dos incentivos fiscais para reduzir as desigualdades regionais observadas no desenvolvimento brasileiro, sobretudo na ausência de uma política nacional de desenvolvimento regional. A segunda seção resume os principais resultados observados no estudo. A última seção analisa os desafios postos para a indústria de transformação em face do projeto de reforma tributária em tramitação no Congresso Nacional.

O estudo fornece fortes argumentos e evidências de quão significativos foram os efeitos da Política de Incentivos Fiscais para a promoção do desenvolvimento econômico do estado por meio do fomento a uma industrialização que modernizou, ampliou, diversificou e desconcentrou a atividade manufatureira pernambucana. Constitui-se, assim, em valiosa informação a ser compartilhada com os atores políticos e econômicos que lideram Pernambuco, e a sociedade civil. Apresenta evidências que transformações semelhantes induzidas por políticas irmãs beneficiaram também o Nordeste.



RESUMO EXECUTIVO

Síntese dos principais resultados e conclusões

CONTEXTO: NORDESTE

- O Nordeste passou a acompanhar e, em alguns momentos, ultrapassar, a dinâmica da economia nacional. De 2002 a 2019, enquanto o PIB brasileiro se expandiu 46,4% o do Nordeste cresceu 53,3%, taxa superior à observada no Sudeste (39,4%) e no Sul (42,15);
- No Nordeste, a indústria, apoiada em incentivos federais e estaduais, se expandiu e explica parte desta nova tendência da economia regional;
- Nesse movimento, as indústrias não tradicionais ganharam espaço na economia regional, apontando para a conformação de novas cadeias produtivas, como as da indústria automotiva, de refino de petróleo/petroquímica e a farmoquímica / farmacêutica. E Pernambuco se destaca na região;
- Em que pesem os avanços significativos verificados, a maior parte das empresas do Nordeste ainda apresenta baixa produtividade do trabalho. Em 2020, a região registrou a menor produtividade entre as regiões brasileiras.
- Na primeira década deste século, Pernambuco atraiu bloco de investimentos de R\$ 105 bi, valor equivalente a 2/3 do PIB de 2016 (de R\$ 167 Bi). A indústria de transformação atraiu cerca de 2/3 destes investimentos e se recuperou da fase de crise anterior. Entrou em um momento de reindustrialização;
- Desde então, a economia pernambucana tendeu a apresentar dinamismo acima da média nacional, salvo nos anos recentes de pandemia;
- As exportações da indústria de transformação cresceram 229,0%, entre 2007 e 2022 passando a participar com 90,7% do total do valor exportado em 2022, com mudanças significativas na pauta de exportações: o complexo sucro-alcooleiro perdeu a liderança e outros segmentos industriais cresceram, como o complexo automotivo;
- Na atração de investimentos estrangeiros, Pernambuco tornou-se o segundo na região atrás apenas da Bahia. Segmentos industriais de bebidas, produtos alimentares e o automotivo foram os principais focos de atração.

CONTEXTO: PERNAMBUCO

- Na última década do século passado a economia estadual experimentava perda de importância na indústria nacional e mesmo regional. Estava se desindustrializando;
- Em paralelo, Pernambuco investiu na consolidação de um Complexo Industrial e Portuário, em Suape, que no século atual, terminou atuando como diferencial competitivo para a atração de investimentos industriais;
- Pernambuco tem seguido uma trajetória de reindustrialização, com ganhos de participação do setor no VAB total do estado (+1,4p.p.) frente a 2007, ao passo que, no país, o cenário é, ao contrário, de perda de importância relativa (-4,6p.p.);
- O emprego formal em Pernambuco cresceu 34,2% entre 2007 e 2021, acima da média nacional (29,6%). Na indústria de transformação a variação do emprego formal, neste período, foi de 5,4%, respondendo por 73,1% do emprego do setor industrial;



- Na repartição regional do VAB Industrial a Região Metropolitana de Recife perdeu participação, de 72%, em 2007, para 61%, em 2020. Por outro lado, destaca-se a Mata Pernambucana, que ganhou +10p.p. de participação no mesmo período;
- Apesar de ter reforçado sua base industrial, a Região Metropolitana de Recife apresentou queda de 6p.p. na sua participação, em termos de estabelecimentos, enquanto, no emprego, a participação caiu de 58% para 54%, durante o período 2007 - 2021.

EFETOS DA POLÍTICA DE INCENTIVOS

- Estudos técnicos sobre os efeitos da política de incentivos apontam para resultados positivos. Um estudo constata que as empresas incentivadas ampliam a contratação de pessoal em 8,6% e este efeito dura até 5 anos. Outro indica que para cada R\$ 1.000,00 de investimentos cria-se 1 nova vaga de emprego formal;
- No período de 2007 a 2022 houve um aumento considerável dos investimentos previstos que se elevaram de R\$ 38,5 para R\$ 50 bilhões (+ 30%);
- Os investimentos estimados para Pernambuco, especialmente os previstos para os anos de 2007 a 2014, mas não exclusivamente, contribuíram para modernizar a indústria pernambucana, em segmentos que tinham pouca expressividade no tecido produtivo estadual;
- Os incentivos do PRODEPE para a indústria de transformação mudaram a distribuição regional do PIB, contribuindo também para transformar a configuração das atividades econômicas no interior das Regiões de Desenvolvimento do estado;
- O estado atraiu R\$ 50 bilhões de reais em investimentos, entre 2007 e 2022, em valores corrigidos pelo IPCA. Grande parte deste investimento na RMR, mas com alguma descentralização regional;
- As RD's que receberam maiores intenções de investimentos foram as do litoral pernambucano (Metropolitana, Mata Norte e Mata Sul), indicando forte concentração no leste do Estado;
- Todas as RD's do Sertão pernambucano, com exceção da RD do São Francisco, enfrentaram dificuldades para atrair novos investimentos;
- Essa concentração evidencia a dificuldade de empreendimentos se localizarem no interior, reforçando a necessidade de políticas públicas que incentivem ainda mais a desconcentração espacial;
- Houve um aumento expressivo nas intenções de geração de empregos previstos pelas empresas que pleitearam os incentivos. O volume de empregos estimados cresceu de 80,8 para 106 mil, entre 2007-2014 e 2015-2022, uma variação de 31,2%;
- A RMR foi o destino de 47,2% dos postos de trabalho previstos pelos investimentos incentivados pelo PRODEPE. As demais foram, Mata Sul (12,2%), Agreste Central (11,8%), Sertão do São Francisco (8,6%) e Mata Norte (8,2%). As indústrias atraídas para a RMR são mais capital-intensivas;
- O setor automotivo, é fruto da concessão de incentivos fiscais tendo criado 13,5 mil empregos formais até dezembro de 2021, transformando a economia da Zona da Mata Norte do estado. Apesar da concentração do polo automotivo nesta região, outros municípios, como Bonito, foram beneficiados;
- O setor automotivo representa 44,5% do emprego formal do município de Goiana, demonstrando a relevância do incentivo fiscal como instrumento de política pública transformadora da realidade do território;
- Segmentos tradicionais da economia estadual como a fabricação de alimentos e a fabricação de bebidas



tem recebido investimentos atraídos pelo PRODEPE. O destaque é que estes investimentos têm permitido a implantação de polos produtivos em cidades que antes não detinham promissor dinamismo econômico, como o polo cervejeiro em Itapissuma e o de alimentos em Vitória de Santo Antão;

- As empresas produtoras de alimentos beneficiadas pelos incentivos fiscais geraram, em 2021, aproximadamente 5,9 mil empregos – volume correspondente a 5,5% do total dos empregos formais do setor industrial pernambucano.
- No segmento produtor de bebidas, destaca-se Itapissuma como município beneficiário da política de incentivos. Entre 2010 e 2021 foram criados nesse município 1,54 mil empregos na indústria de bebidas;
- Em 2021, os segmentos farmacêuticos e farmacêutico empregavam 1.260 pessoas nos municípios de Caruaru, Custódia, Cabo de Santo Agostinho, Goiana e Limoeiro, gerando 213 empregos entre 2010 e 2021;
- Em 2021, a indústria petroquímica absorvia 1.373 pessoas em quatro municípios Recife, Jaboatão dos Guararapes, Ipojuca e Recife;
- Dados da Secretaria de Fazenda indicam que atualmente 1.210 empresas possuem algum tipo de incentivo fiscal. Os incentivos contemplaram uma ampla gama de segmentos produtivos permitindo que o estado diversificasse modernizasse, interiorizasse e desenvolvesse sua economia;
- Em 2022 as empresas incentivadas geraram uma arrecadação de R\$ 5 bilhões. Em 13 de 19 segmentos a participação da arrecadação proveniente de empresas incentivadas ultrapassa o montante de 70%;
- Segundo dados da SEFAZ, a RMR, em 2022, respondia por pouco mais de 3/5 dos estabelecimentos incentivados no estado (64%), embora participe com 49,6% das empresas contribuintes de ICMS no estado.

- As informações indicam que as empresas atraídas pela política de incentivos fiscais além de aumentarem a capacidade produtiva da economia e de gerarem milhares de empregos, são fontes de receita para o tesouro estadual, contrariando o argumento dos críticos da política de incentivos de que a renúncia fiscal impõe perdas à sociedade;
- A análise demonstra que o PRODEPE tem atuação e resultados que estão disseminados e enraizados na economia pernambucana;
- A existência de dispositivo que atrela a concessão de benefícios às ações de Pesquisa Desenvolvimento e Inovação permitem que hoje a FACEPE apresente o crescimento no número de editais e de ações de apoio a pesquisas que envolvam a interação entre universidades e indústrias, sendo um importante fator para garantir o crescimento da produtividade e da economia no longo prazo.

BENEFÍCIOS FISCAIS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

- São necessárias políticas públicas para desconcentrar as atividades econômicas. Políticas explícitas e implícitas de desenvolvimento regional buscam cumprir esse papel usando vários instrumentos entre os quais se destacam os tributários;
- Na ausência de uma política nacional de desconcentração das atividades produtivas, governos estaduais e o governo federal fizeram uso de políticas de incentivos fiscais;
- As desigualdades regionais diminuíram, mas ainda persistem em níveis preocupantes;
- Para compensar desvantagens competitivas essas políticas usam instrumentos tributários para reduzir as desigualdades;
- É importante manter os benefícios fiscais por um



período de tempo suficiente para que as empresas consolidem a rentabilidade dos seus negócios e permaneçam onde estão;

- A reforma tributária, se aprovada, acaba com a guerra fiscal, mas, mesmo que não seja aprovada, o Convênio ICMS 190/2017, determina que o prazo de fruição expira em 31 de dezembro de 2032;
- Em qualquer circunstância, tem-se que se iniciar negociações para a manutenção dos incentivos em novas bases. Paralelamente, o Nordeste e Pernambuco têm que consolidar avanços e melhorar sua infraestrutura e qualidade dos recursos humanos. Eventualmente decisões de investimentos serão governadas por estes fatores;
- Este documento lança bases para discussão junto aos atores políticos responsáveis pela formulação e execução de políticas públicas, inclusive as que usam instrumentos tributários para reduzir as desigualdades regionais. Pernambuco e o Nordeste continuam precisando de um tratamento especial.

A REFORMA TRIBUTÁRIA E OS DESAFIOS PARA A INDÚSTRIA

Características do IVA – Imposto sobre Valor Agregado, proposto pela PEC:

- Base ampla de incidência, alcançando operações com bens materiais e imateriais, inclusive cessão e licenciamento de direitos, e prestações de serviços;
- Não cumulatividade plena (crédito financeiro);
- Adoção do princípio do destino nas operações interestaduais e intermunicipais;
- Não incidência sobre exportações / Incidência sobre importações;
- Legislação uniforme em âmbito nacional;
- Incidência “por fora”;
- Sistema de apuração simples e com o mínimo de obrigações acessórias.

Pontos de atenção:

- Proposta prevê o fim dos incentivos pautados no ICMS, fato que é asseverado com a adoção do princípio do destino nas operações interestaduais e intermunicipais, de legislação uniforme em âmbito nacional e incidência “por fora”;
- Tais características esvaziam a capacidade dos estados de instituírem programas de incentivos fiscais pautados no ICMS (ou IVA);
- Não se observa, contudo, nas referidas propostas atenção à concorrência internacional. As políticas estaduais de incentivos fiscais funcionam em certa medida como proteção do mercado local;
- Os programas de incentivos não são instrumentos apenas de uma guerra fiscal nacional, mas de uma política de competitividade com o produto importado, podendo representar, ainda que de forma transversa, uma barreira fiscal;
- O fim dos programas de incentivos fiscais precisa ser acompanhado de uma solução para competitividade da indústria local;
- O Fundo de Desenvolvimento Regional previsto, pode não ser nem uma solução abrangente da problemática de competitividade da indústria local nem uma solução isonômica para evitar o agravamento das desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro.



Mudanças recentes na economia e na indústria de transformação em Pernambuco (2007-2022)

A economia de Pernambuco sofreu transformações estruturais ao longo das últimas duas décadas. Este capítulo aborda as principais mudanças ocorridas, com foco na indústria de transformação.



1.1 MUDANÇAS NA ECONOMIA: TRAJETÓRIA E TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS

Pernambuco é o sétimo estado mais populoso do país e o segundo do Nordeste, apresentando uma população residente estimada em 9,7 milhões de habitantes em 2021, segundo o IBGE. Ao longo das duas últimas décadas, as condições de vida da população do estado melhoraram, evidenciado pelo aumento do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)⁽²⁾, que cresceu 32% entre 2000 e 2021: passando de 0,544 (baixo) para 0,719 (alto). A economia teve um bom desempenho, como se destacará a seguir.

Transformações recentes na base produtiva de Pernambuco contribuíram para esse cenário. Entre 2007 e 2014, a economia pernambucana foi favorecida pela chegada de um significativo bloco de investimentos, em que se destacaram novos empreendimentos de grande porte, obras de infraestrutura e o surgimento de novas atividades industriais no estado – à exemplo das indústrias Automobilística, Petróleo e Gás, Construção Naval

e Farmoquímica. Tais investimentos, além de colaborarem para a diversificação da economia e maior geração de emprego e renda, também foram importantes para o fortalecimento e desenvolvimento econômico de municípios fora da região metropolitana, a exemplo de Vitória de Santo Antão, Goiana, Caruaru, Petrolina, Serra Talhada, entre outros. É importante destacar que nesse período, o PIB estadual cresceu em média 4,0% a.a., taxa superior à média brasileira (3,5% a.a.).

Entre 2015 e 2022, por outro lado, tanto a economia do estado quanto a do país estagnaram, com variações médias anuais do PIB, respectivamente, de -0,4% a.a. e de 0,3% a.a. Explicam esse resultado: i) a crise econômica e política de 2015 e 2016; ii) os anos de baixo crescimento entre 2017 e 2019; iii) a conclusão de investimentos produtivos e de obras de infraestrutura no estado, especialmente em SUAPE e no litoral norte iv) a pandemia da Covid-19, iniciada em 2020, que desestruturou diversas cadeias produtivas ao redor do mundo; e, mais recentemente, em 2022, v) o conflito bélico entre a Rússia e a Ucrânia, que impactou a economia global e nacional, refletindo-se, por exemplo, no aumento de preços de alimentos e petróleo.

⁽²⁾ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) analisa a qualidade de vida por meio de três dimensões (longevidade, renda e educação) e varia em uma escala de 0 a 1 (quanto mais próximo de 1, maior o grau de desenvolvimento). Os dados da análise foram retirados do Atlas do Desenvolvimento Humano, que possui como fonte o Censo Demográfico (2000) e a PNAD Contínua (2021) do IBGE.



GRÁFICO 1.1

Evolução do PIB - Número-índice (base: 2007 = 100) e variação acumulada em relação ao ano anterior, Brasil e Pernambuco (2007 a 2022)



Fonte: IBGE e Agência Condepe-Fidem. Elaboração Ceplan.

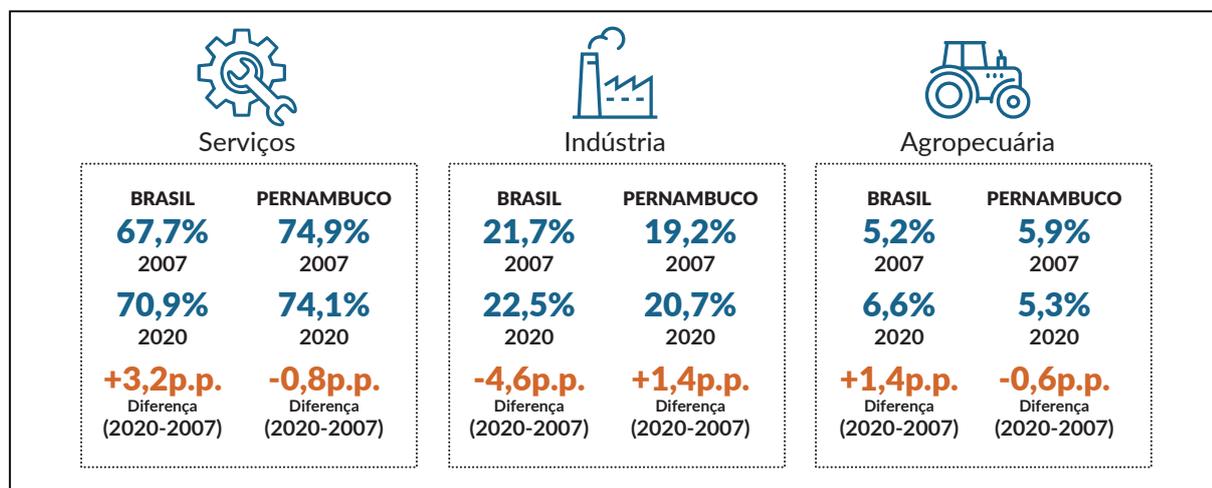
Nota: Os dados de 2021 e 2022 são preliminares e estão sujeitos a alterações.

O ambiente econômico do estado foi marcado por alterações estruturais, principalmente na indústria que obteve ganhos de participação no Valor Adicionado Bruto (VAB). Em 2007, o setor representava 19,2% do VAB, atingindo 20,7% em 2020. Para fins de comparação, a indústria nacional apresentou movimento con-

trário com perda de participação no período: (-4,6p.p.) (Diagrama 1). Este fato coloca Pernambuco em uma trajetória oposta a brasileira, na qual o país vem apresentando um processo de desindustrialização, enquanto o estado ampliou, diversificou, modernizou e interiorizou seu parque manufatureiro.

DIAGRAMA 1

Participação dos setores no Valor Adicionado Bruto (VAB), Brasil e Pernambuco (2007 e 2020)



Fonte: IBGE e Agência Condepe-Fidem. Elaboração Ceplan.



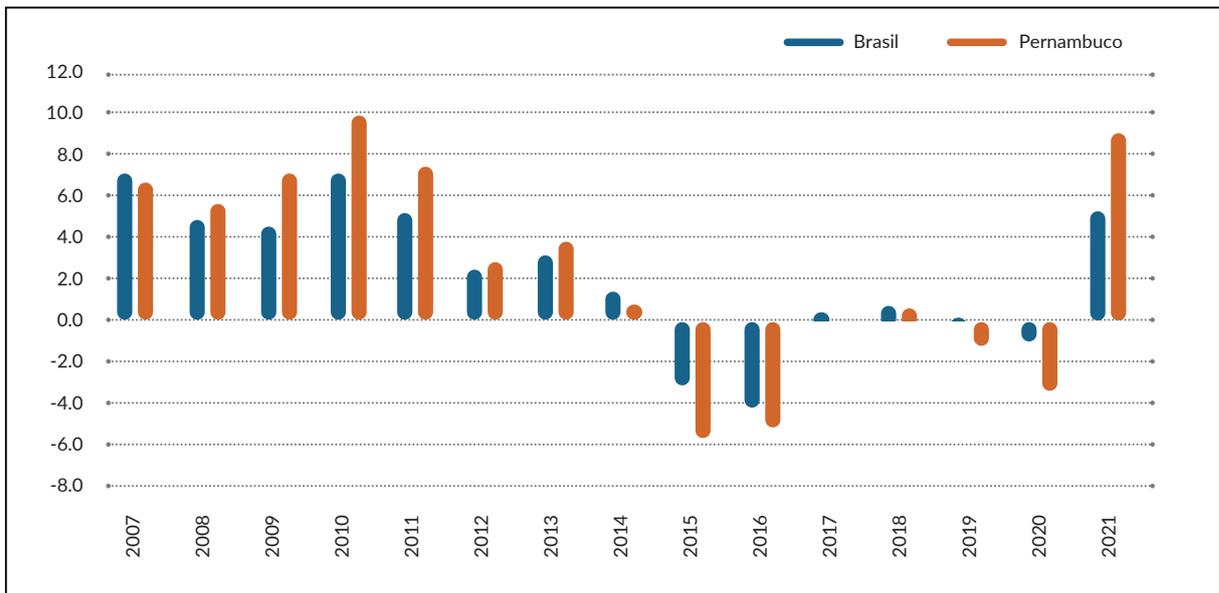
O emprego formal em Pernambuco cresceu 34,2%⁽²⁾ entre 2007 e 2021, acima da média nacional (29,6%) (Gráfico 1.2). Nesse contexto, ressalta-se o aumento dos vínculos formais e da remuneração média entre 2007 e 2014 que expandiram 42,7% e 32,4%, respectivamente. A construção civil foi um dos destaques no período, devido aos investimentos produtivos e em infraestrutura que Pernambuco abrigou, resultan-

do no crescimento de 116,9% no volume de empregos e de 68,0%⁽²⁾ na remuneração média.

As transformações observadas foram relevantes para o avanço da economia pernambucana. Nesse contexto, a atividade industrial, principalmente o segmento de transformação, foi um dos principais motores do desenvolvimento econômico do estado.

GRÁFICO 1.2

Taxa (%) de crescimento do estoque de empregos formais, Brasil e Pernambuco (2007 a 2021)



Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência (MTP). Elaboração Ceplan.

⁽²⁾ Para o cálculo da variação da remuneração média dos trabalhadores, os dados foram deflacionados a preços de 2021 utilizando o IPCA.



1.2 MUDANÇAS NA INDÚSTRIA: NOVA DINÂMICA INDUSTRIAL

A indústria desempenha importante papel no crescimento da economia devido ao seu efeito multiplicador. Conforme dados da Confederação Nacional da Indústria (CNI), o incremento de R\$1,00 na produção do setor provoca um aumento de R\$2,40 no PIB. Cabe destacar que esse resultado é superior aos valores encontrados para a agropecuária (R\$1,66) e para os serviços (R\$1,49). Isso demonstra a relevância das transformações estruturais ocorridas em Pernambuco, que impulsionaram os investimentos na produção industrial e, por consequência, no PIB estadual.

Na primeira fase aqui analisada (2007 a 2014), a produção da indústria de transformação pernambucana expandiu-se, em média, 1,9% a.a., enquanto a brasileira cresceu 1,2% a.a. Entretanto, ao longo de todo o período (2007 e 2022), ambas apresentaram, em média, uma trajetória inferior (0,4% a.a. e -0,3% a.a., respectivamente) devido, sobretudo, ao desempenho observado durante o período entre 2015 e 2022 (Gráfico 1.3), pelas razões já analisadas acima.

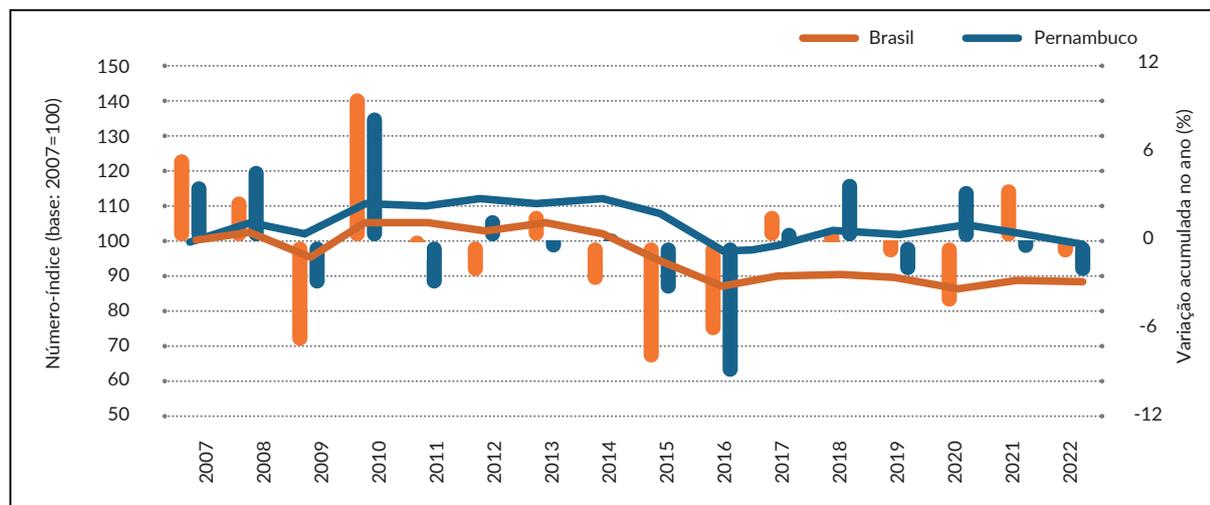
O Valor Adicionado Bruto (VAB) da indústria pernambucana alcançou R\$34,0 bilhões em 2020, com destaque para o segmento de transformação que representa quase que a totalidade (98,4%) desse valor. Como mencionado no tópico anterior, Pernambuco tem seguido uma trajetória de reindustrialização, com ganhos de participação do setor no VAB total do estado (+1,4p.p.) frente a 2007, ao passo que, no país, o cenário é de perda de importância relativa (-4,6p.p.).

Ressalta-se o bom desempenho da indústria pernambucana entre 2007 e 2014, cuja expansão do VAB foi, em média, 4,0% a.a., acima do crescimento observado na indústria brasileira (2,5% a.a.). (Gráfico 1.4)

Tratando-se especificamente da indústria de transformação, destaca-se que o segmento havia perdido peso na economia do estado ao final do século XX: em 1985, correspondia a 25,4% do VAB total, enquanto em 2002 esse percentual reduziu para 9,6%. Em 2007, elevou-se para 10,8% e avançou, em 2020, para 12,5%, demonstrando retomada de importância relativa.

GRÁFICO 1.3

Evolução da Produção Física Industrial - Número-índice (base: 2007 = 100), Brasil e Pernambuco (2007 a 2022)

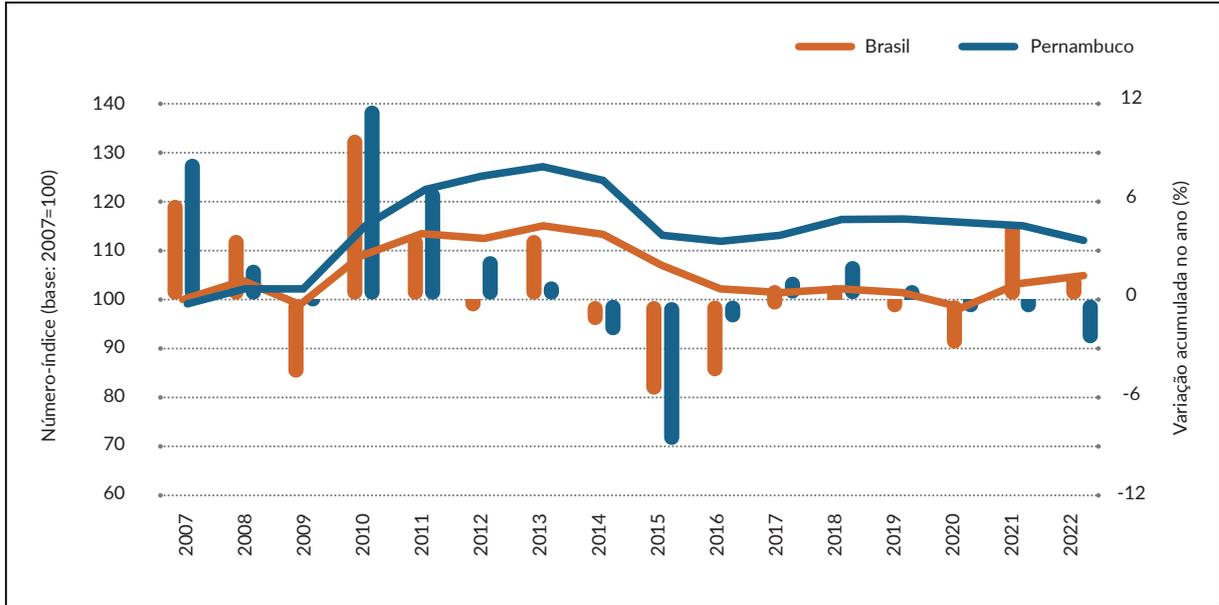


Fonte: IBGE. Elaboração Ceplan.



GRÁFICO 1.4

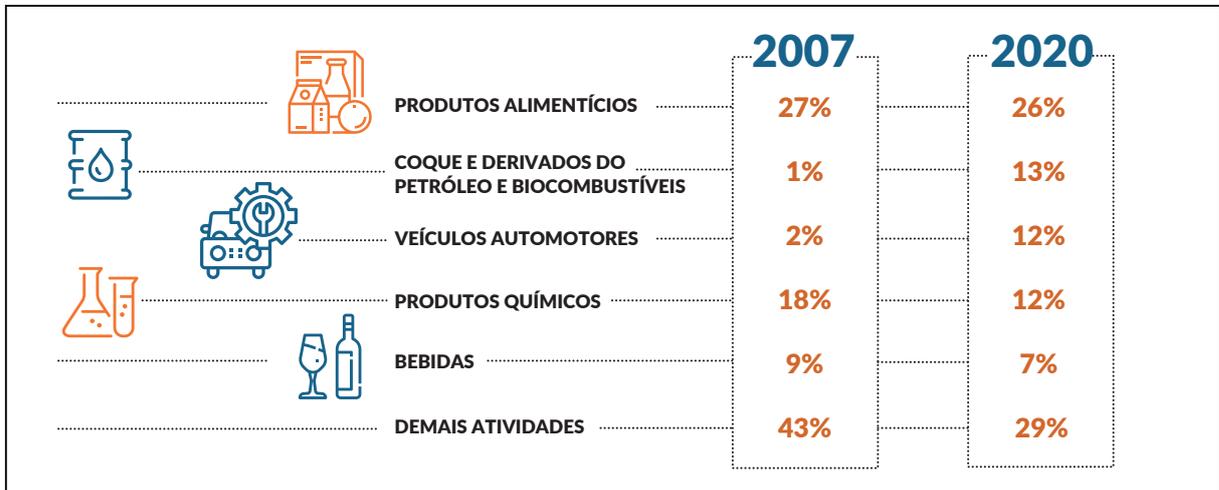
Evolução do VAB da Indústria – Número-índice (base: 2007 = 100) e variação acumulada em relação ao ano anterior, Brasil e Pernambuco (2007 a 2022)



Fonte: IBGE e Agência Condepe-Fidem. Elaboração Ceplan.
Nota: Os dados de 2021 e 2022 são preliminares e estão sujeitos a alterações.

DIAGRAMA 2

Ranking com as 5 principais atividades econômicas em termos de participação no Valor da Transformação Industrial (VTI) da Indústria de Transformação, Pernambuco (2007 e 2020)



Fonte: IBGE. Elaboração Ceplan.



Em termos de Valor da Transformação Industrial (VTI), Pernambuco atingiu R\$28,5 bilhões, em 2020, correspondendo a 2,3% do VTI brasileiro. Comparativamente a 2007, o estado ganhou representatividade a nível nacional (+1,0 p.p.), crescendo, em termos reais⁽³⁾, 49,7% entre 2007 e 2020.

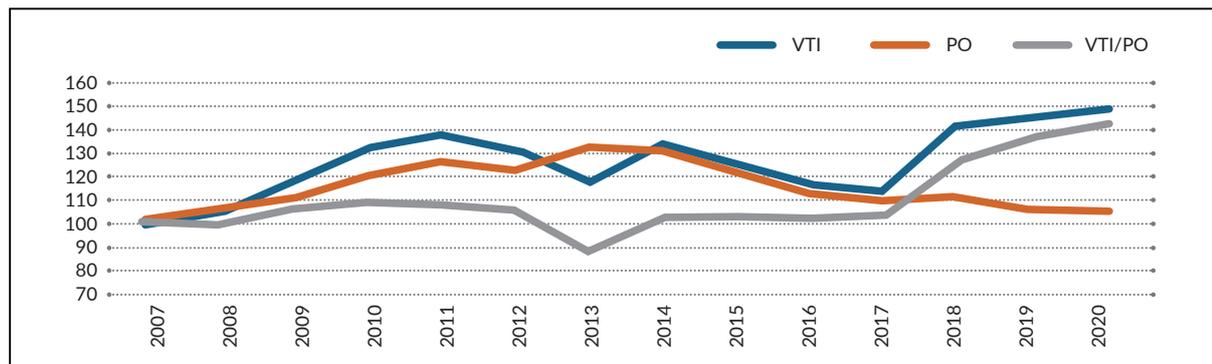
O período foi também marcado por uma mudança na composição da indústria de transformação do estado. Entre 2007 e 2020, duas principais atividades ganharam evidência: a fabricação de coque e derivados do

petróleo e biocombustíveis expandiu sua participação em +13,0p.p. e a fabricação de veículos automotivo aumentou em +9,9p.p., devido à instalação da refinaria em Suape e do polo automotivo em Goiana. Apesar da perda de representatividade, a fabricação de produtos alimentícios permaneceu em posição de destaque, enquanto a produção da indústria química e a de bebidas seguiram entre as principais atividades do setor (Diagrama 2).

A produtividade da indústria de transformação pernambucana apresentou crescimento de 42,5% entre

GRÁFICO 1.5

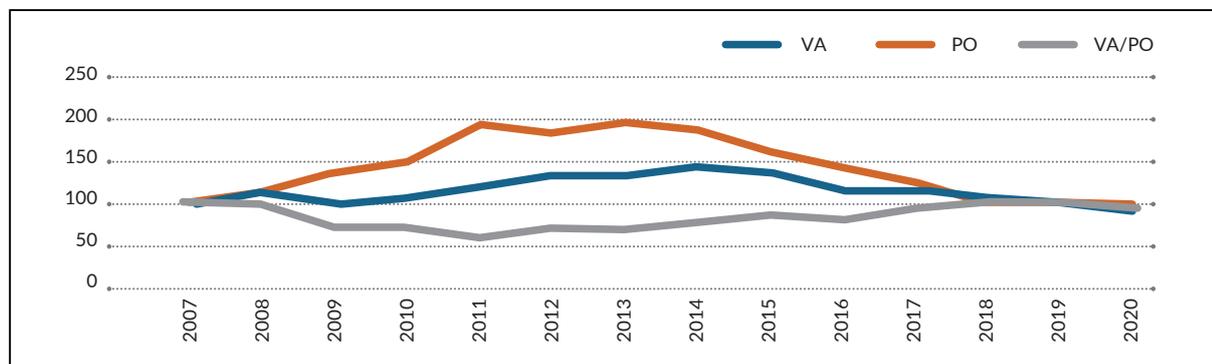
Evolução do Valor da Transformação Industrial (VTI), do Pessoal Ocupado (PO) e da Produtividade (VTI/PO) na Indústria de Transformação (número-índice: 2007 = 100), Pernambuco (2007 a 2020)



Fonte: IBGE. Elaboração Ceplan. Nota: valores a preços de 2020, corrigidos pelo deflator implícito do VAB da Indústria de Transformação.

GRÁFICO 1.6

Evolução do Valor Adicionado (VA), do Pessoal Ocupado (PO) e da Produtividade (VA/PO) na Indústria da Construção (número-índice: 2007 = 100), Pernambuco (2007 a 2020)



Fonte: IBGE. Elaboração Ceplan. Nota: valores a preços de 2020, corrigidos pelo deflator implícito do VAB da Indústria de Construção.

⁽³⁾ Para o cálculo da variação do Valor da Transformação Industrial, os dados foram deflacionados a preços de 2020 utilizando o deflator implícito do VAB da Indústria de Transformação.



2007 e 2020 (Gráfico 1.5). Nesse contexto, a relação entre as produtividades do segmento estadual e nacional passou de 0,48 no primeiro ano de análise para 0,84 no último ano, ou seja, as diferenças diminuíram expressivamente no período. É importante destacar que o desempenho do estado foi favorecido, especialmente, por atividades intensivas em capital, que apresentam maior impacto no valor da transformação industrial do que no emprego.

Por outro lado, o segmento de construção civil de Pernambuco teve queda na sua produtividade (-7,1%) entre 2007 e 2020 (Gráfico 1.6). O setor, que é intensivo em mão de obra, tem apresentado trajetória declinante no volume de pessoal ocupado desde 2014 e, no valor adicionado, desde 2015, devido à recente perda de dinamismo dos investimentos em infraestrutura e na atividade produtiva, além dos fatores macroeconômicos que afetaram a demanda por habitação. Ainda assim, a diferença entre as produtividades da construção estadual e nacional passou de 0,77, em 2007, para 0,92 em 2020, diminuindo o hiato até então observado.

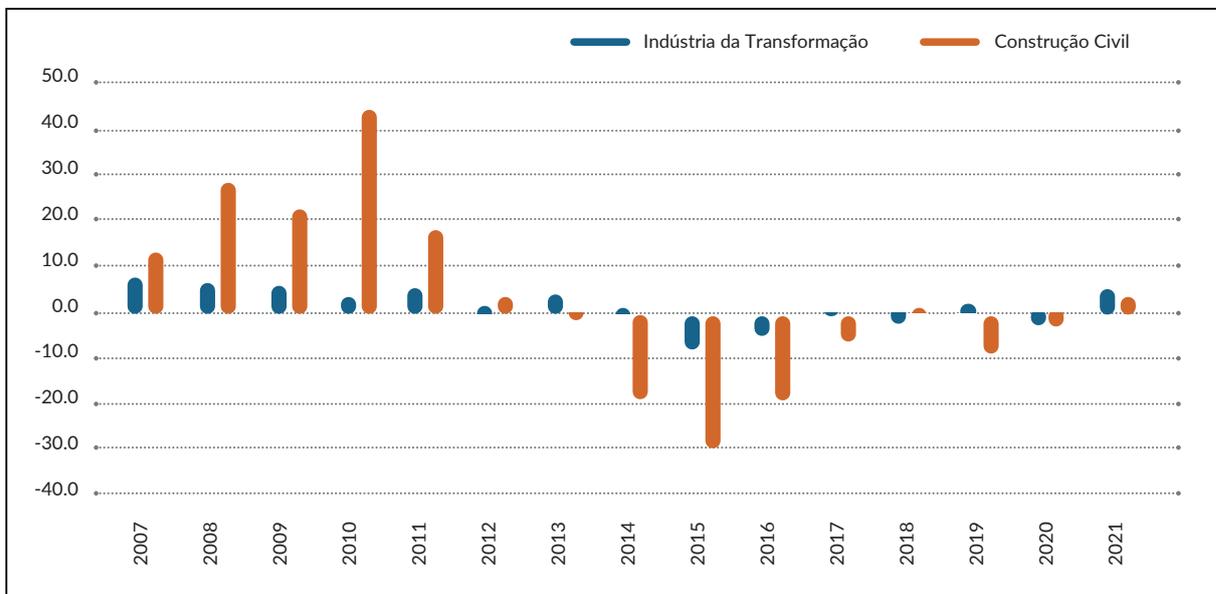
No emprego formal, os segmentos de transformação e da construção civil se sobressaíram ao absorverem, em 2021, os maiores contingentes de trabalhadores do setor industrial: 73,1% e 19,7%, respectivamente. Comparado a 2007, ambos apresentaram expansão no emprego: +12,4%, no primeiro segmento, e +5,4%, no segundo.

Entre 2007 e 2014, a construção civil foi o setor que mais contribuiu para o aumento do emprego formal (+63,3 mil novos postos), resultando em um crescimento de 116,9% por razões já analisadas acima. Esse cenário foi importante para a absorção de muitos trabalhadores com diferentes níveis de qualificação, sobretudo, com ensino médio completo, que aumentou sua gravitação em 17,7p.p. no total de empregos do setor.

Ainda que em um patamar inferior à construção civil, a indústria de transformação também apresentou crescimento do emprego formal (+52,3 mil novos postos) entre 2007 e 2014, um incremento de 27,8% (Gráfico 1.7). Da mesma forma, o setor abriu espaço para o

GRÁFICO 1.7

Taxa (%) de crescimento do estoque de empregos formais na Indústria de Transformação e na Construção Civil, Pernambuco (2007 a 2021)



Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência (MTP). Elaboração Ceplan.



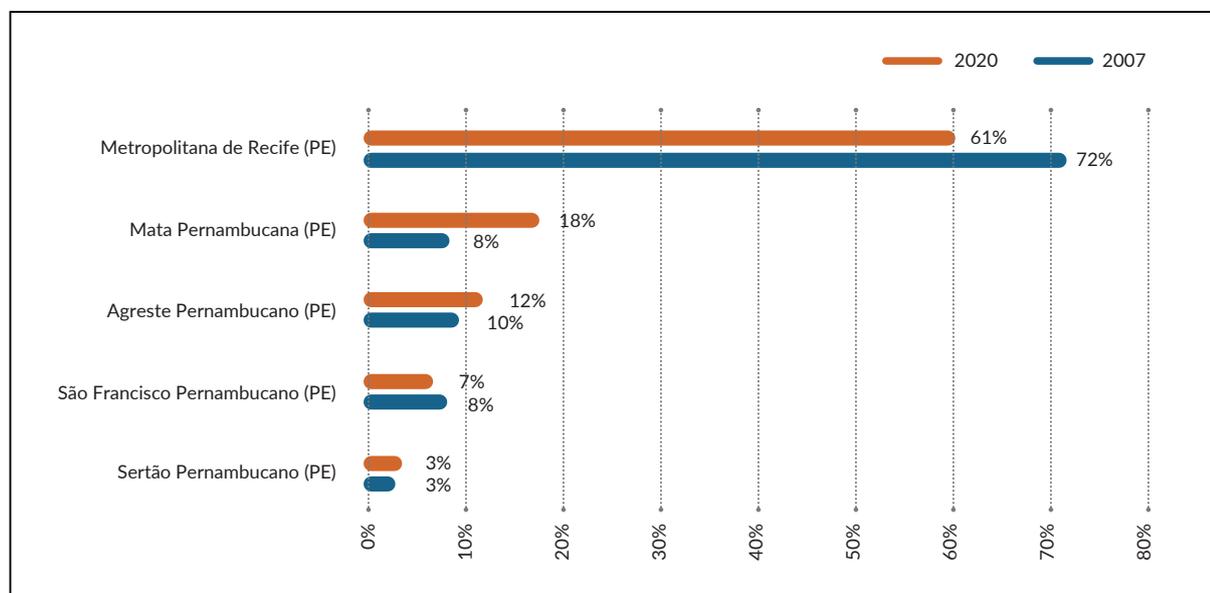
crescimento substancial de trabalhadores de distintos níveis de qualificação, com destaque para os de ensino médio, que aumentaram a sua importância relativa em 17,5 p.p., durante o período. Além disso, por ser intensivo em capital, o setor absorveu quantidade relevante de trabalhadores mais qualificados. O número de empregados com pelo menos o ensino superior completo aumentou de 6,3 mil para 15,7 mil no período, o que elevou sua participação no total de empregos do segmento, em + 3,0 pontos percentuais. Ao se comparar 2007 com 2020, esta participação cresceu ainda mais, chegando a 3,5 pontos percentuais.

É importante destacar, mais uma vez, movimento de interiorização do desenvolvimento industrial-manufatureiro do estado. Analisando-se os dados do VAB Industrial por mesorregião, tem-se que a Região Metropolitana de Recife, apesar dos investimentos vultosos que recebeu, perdeu participação, de 72%, em 2007, para 61%, em 2020 (Gráfico 1.8). Por outro lado, destaca-se a Mata Pernambucana, que ganhou +10 p.p. de participação no mesmo período. Os dados de estabele-

cimentos e empregos formais também demonstram o efeito do dinamismo industrial no interior pernambucano (Tabela 1.1). A Região Metropolitana de Recife apresentou queda de 6 p.p. na sua participação, em termos de estabelecimentos, enquanto, no emprego, a participação caiu de 58% para 54%, durante o período 2007 - 2021.

A ampliação da base produtiva também proporcionou maior crescimento e diversificação da pauta exportadora e importadora pernambucana. Entre 2007 e 2022, o valor das exportações do estado aumentou 186,4% (Diagrama 3). Destacam-se as exportações da indústria de transformação, que expandiu 229,0%, no período, e passou a participar com 90,7% do total valor exportado no último ano (contra 79,0% em 2007). Isso representou uma reconfiguração dos principais produtos exportados, com redução da participação do açúcar e expansão de produtos industrializados com maior intensidade tecnológica. Nas importações, o valor cresceu 356,7%, entre 2007 e 2022, impulsionado pela maior demanda por insumos e matérias-primas no estado.

GRÁFICO 1.8
Participação (%) no Valor adicionado bruto da indústria, Mesorregião (2007 e 2020)



Fonte: IBGE. Elaboração Ceplan



TABELA 1.1

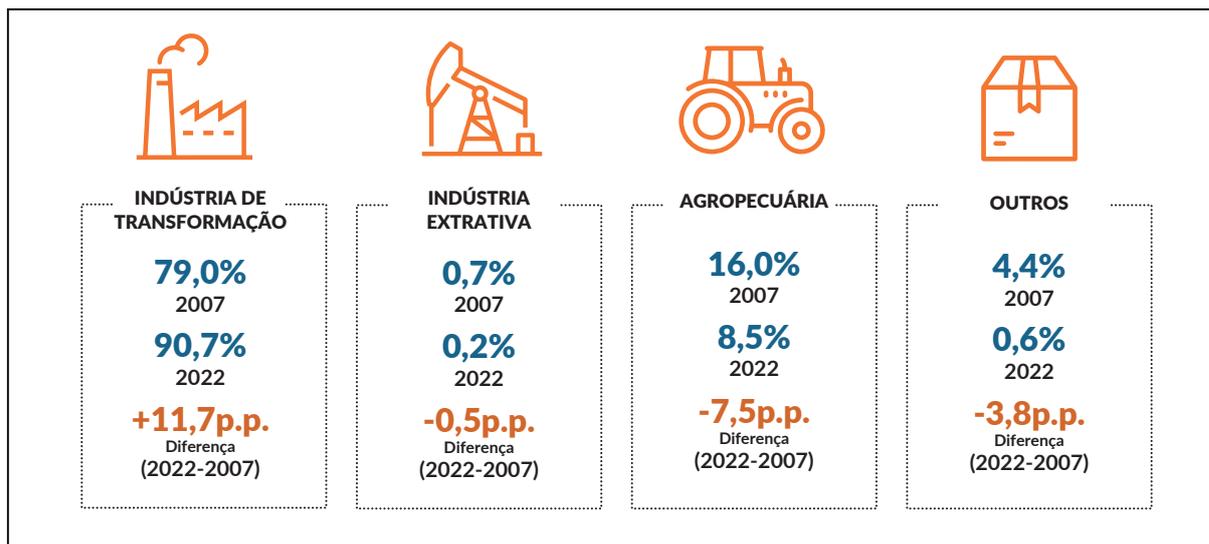
Participação (%) no estoque de emprego e estabelecimentos formais industriais, Mesorregião (2007 e 2021)

MESORREGIÃO	Estabelecimentos		Empregos	
	2007	2021	2007	2021
Sertão Pernambucano	7%	7%	3%	4%
São Francisco Pernambucano	4%	6%	2%	3%
Agreste Pernambucano	27%	29%	12%	17%
Mata Pernambucana	8%	9%	24%	23%
Metropolitana de Recife	55%	49%	58%	54%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fonte: MDIC. Elaboração Ceplan.

DIAGRAMA 3

Participação dos setores nas exportações, Pernambuco (2007 e 2022)



Fonte: MDIC. Elaboração Ceplan.



Os incentivos fiscais e seus efeitos

Neste capítulo apontam-se, as mudanças estruturais identificadas na economia do Nordeste, com destaque para Pernambuco, sob a égide das políticas de incentivos fiscais, federais e estaduais (Seção 2.1), descreve-se o sistema de incentivos fiscais em operação no Estado de Pernambuco (Seção 2.2) e analisa-se os efeitos da política de incentivos sobre a indústria de transformação e sobre a economia do estado por segmento econômico e por região de desenvolvimento (Seção 2.3).



2.1 O AMBIENTE RECENTE DA INDÚSTRIA INCENTIVADA: DESEMPENHO E MUDANÇAS DA INDÚSTRIA NO NORDESTE E EM PERNAMBUCO

O Brasil ancorou na indústria de transformação o exitoso processo de desenvolvimento econômico que experimentou no século XX. Com base nele, tornou-se um dos países líderes do desenvolvimento mundial, chegando a ser sua oitava maior economia.

Mas, os investimentos se concentraram muito no Sudeste, em especial em São Paulo, enquanto o Nordeste perdia importância na economia nacional, mesmo contando com iniciativas como as lideradas pela SUDENE. Desvantagens competitivas se impuseram.

No entanto, no final daquele século, a industrialização perdeu força no país, ao mesmo tempo em que a exacerbada concentração – sobretudo em São Paulo – arrefeceu. Vários fatores contribuíram para esta perda de comando industrial, que prossegue no início do século XXI.

Neste novo século, o Nordeste passou a acompanhar de perto e, em muitos momentos, ultrapassar, a dinâmica da economia nacional. De 2002 a 2019, enquanto o PIB brasileiro se expandiu 46,4% o do Nordeste cresceu 53,3%, taxa superior à presenciada no Sudeste (39,4%) e no Sul (42,1%). A renda per capita nordestina, que era 1/3 da nacional em meados do século XX, aumentou para 44% em 2000 e para 52,2% em 2018 (antes da pandemia).

No Nordeste, o comportamento da indústria, apoiada em incentivos federais e estaduais, se expandiu e explica parte desta nova tendência da economia regional.

O engate nordestino no movimento de desconcentração industrial nacional, em especial no século XXI, ampliou seu peso no Valor da Transformação Industrial (VTI) brasileiro de 7,4% em 1995 para 10,5% em 2015, mesmo tendo caído para 9,5% em 2020 (ano da pandemia). Nesse movimento, as indústrias não tradicionais ganharam espaço na economia regional, apontando para a conformação de novas cadeias produtivas, como as da indústria automotiva, de refino de petróleo/petroquímica e a farmoquímica / farmacêutica. E Pernambuco se destaca na região. Merece referência especial



nos anos mais recentes o crescimento das indústrias produtoras de bens associados a cadeia produtiva das energias renováveis.

Vale destacar, também, o avanço realizado no Nordeste na ampliação da conexão das Universidades com a indústria. A região abriga, hoje, 19 Unidades EMBRAPII (Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial) instaladas em seis Estados nordestinos: AL, BA, CE, PB, PE e RN. A Rede de Unidades EMBRAPII, acompanha uma tendência global de implantação de ecossistemas de empreendedorismo inovador, especialmente nas capitais e em cidades médias, cuja presença de universidades e comunidades de startups ajudam a disseminar novos modelos de trabalho e gestão com orientação para a nova economia. E as startups estão presentes em vários estados nordestinos. Assim como vários deles abrigam ecossistemas de inovação relevantes o que é importante para enfrentar os novos desafios do desenvolvimento industrial. O Porto Digital, construído neste século, em Pernambuco, é destaque nacional.

Mas, em que pesem os avanços significativos verificados, a maior parte das empresas do Nordeste ainda apresenta baixa produtividade do trabalho (valor agregado por pessoa ocupada). Em 2020, a região registrou a menor produtividade entre as regiões brasileiras (Sudeste teve o dobro). O mais baixo grau de produtividade deve-se, sobretudo à relativa escassez de capital humano mais bem qualificado e à timidez na inovação. E essa mais baixa produtividade acaba contribuindo para um menor padrão de competitividade. Muitas decisões de localização de novos investimentos são influenciadas por esse diferencial, em desfavor do Nordeste.

Por sua vez, em termos de complexidade da estrutura produtiva regional ainda prevalece no Brasil a forte concentração da produção de bens e serviços mais sofisticados no Sul e Sudeste, mesmo com o Nordeste disputando, mais recentemente, em alguns segmentos da indústria. No entanto, quando a análise é feita por mesorregiões do IBGE, o Nordeste revela a antiga pre-

dominância litorânea na oferta de bens e serviços de maior complexidade, mas já apresenta manchas relevantes no interior, o que é um avanço importante. Várias políticas de incentivos estaduais estimulam a interiorização da indústria, como a de Pernambuco.

Nesse contexto, o debate sobre o papel dos incentivos financeiros e sobretudo fiscais tem se inscrito.

Tendências semelhantes às verificadas no Nordeste, nas décadas recentes, foram experimentadas pela economia de Pernambuco.

Na indústria de transformação merece destaque o fato de que no final do século passado – especialmente na sua última década – a economia estadual experimentava perda de importância na indústria nacional e mesmo regional. Poderia se falar até num movimento de desindustrialização.

Em paralelo, Pernambuco investia, a duras penas, na consolidação de um Complexo Portuário e Industrial, em Suape, que no século atual, terminou atuando como diferencial competitivo para a atração de empreendimentos industriais, especialmente pela presença de uma área reservada para a localização de indústrias e por sua boa infraestrutura de logística, com o porto experimentando crescente movimento de cargas.

Na década inicial do presente século, quando a economia brasileira viveu um bom momento, Pernambuco atraiu um grande bloco de investimentos, como aqui já destacado. Estudo da CEPLAN estimou que, entre 2007 e 2014, o Estado captou investimentos que somavam cerca de R\$ 105 bi, valor que representava quase 2/3 do PIB de 2016 (de R\$ 167 Bi segundo CONDEPE/FIDEM). A indústria de transformação atraiu cerca de 2/3 destes investimentos e se recuperou da fase de crise anterior. Pode-se, então, falar num movimento de reindustrialização.

Resultado deste movimento, o Complexo Industrial-Portuário de SUAPE abriga, atualmente, 224 em-



presas, tendo no passado recente atraído investimentos de grande porte em segmentos como os de petróleo, petroquímica e indústria naval, equipamentos destinados à geração de energia eólica, produção de bebidas e alimentos, entre outros, como plantas da grande indústria farmacêutica.

Entre 2007 e 2014 a taxa de desemprego (velho desafio dos pernambucanos) caiu de 11,3% para 8,7% no estado e quem liderou o aumento do emprego foi a indústria, cuja taxa de ocupação mais que duplicou neste período de boom (de 2,2% entre 2002 e 2007 para 4,6% entre 2007 e 2014).

Desde então, a economia pernambucana tendeu a apresentar dinamismo acima da média nacional, salvo nos anos recentes de pandemia, como mostra o Gráfico 1.1 no Capítulo 1. O maior peso do terciário na economia estadual (75% versus 70% na média nacional), setor mais atingido negativamente no período da pandemia ajuda a entender esta mudança recente.

Em paralelo, nas décadas recentes, as exportações se ampliaram, tornando Pernambuco o terceiro maior exportador do Nordeste, atrás apenas da Bahia e do Maranhão. E sua pauta de exportações experimentou mudança significativa: depois de séculos, o complexo sucro-alcooleiro perdeu a liderança e outros segmentos industriais marcaram presença relevante, como o complexo automotivo. Até 2015, açúcares e produtos de confeitaria lideravam as vendas pernambucanas para o exterior. Em 2016, a produção de veículos ganha forte protagonismo e a partir de 2017, exportando R\$ 736, 5 milhões, lidera as exportações estaduais ou disputa a liderança com a venda de combustíveis minerais, segundo dados da Secretaria de Comercio Exterior do Ministério da Economia.

A nova dinâmica industrial pernambucana acelerou as transformações em curso na economia estadual.

Por sua vez, na atração de investimentos estrangeiros, Pernambuco tornou-se o segundo local de pre-

ferência na região, nos anos recentes, atrás apenas da Bahia. Segmentos industriais de bebidas, produtos alimentares e o automotivo foram os principais focos de atração.

Neste mesmo período o estado foi construindo uma política de incentivos, com forte preocupação com a atração de novas unidades da atividade industrial, com destaque para o PRODEPE, criado em 1999, mas com incentivos específicos para alguns segmentos, como se verá a seguir.

2.2 O SISTEMA DE INCENTIVOS EM PERNAMBUCO

Os resultados ressaltados na Seção anterior foram obtidos com o apoio da Política de Incentivos Fiscais concebida e aplicada no âmbito do Programa de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco-PRODEPE. Por isso, descreve-se, a seguir, os diversos tipos instrumentos tributários, no campo do ICMS, voltados para a atividade industrial.

O principal programa estruturador de incentivos fiscais do Estado de Pernambuco é o PRODEPE – Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco, instituído pela Lei nº 11.675/99 e regulamentado pelo Decreto nº 21.959/99, que consiste na concessão de crédito presumido às empresas enquadradas nos agrupamentos industriais prioritários, especiais e relevantes.

Conforme dados divulgados pela ADEPE – Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, nos últimos oito anos foram aprovados pelo Conselho Estadual de Política Industrial, Comercial e de Serviços (Condic), no que diz respeito ao gozo dos benefícios fiscais do PRODEPE por unidades industriais, mais de 1.000 projetos, com investimentos previstos na ordem de R\$ 9,7 bilhões.

Números que, sem dúvidas, fazem do PRODEPE a principal política governamental de atração de investi-



mentos, em especial no setor industrial.

Apesar da relevância do PRODEPE, outros programas de incentivos merecem atenção, em especial o PROIND - Programa de Estímulo à Indústria do Estado de Pernambuco, o PRODINPE - Programa de Desenvolvimento da Indústria Naval e de Mecânica Pesada Associada do Estado de Pernambuco, o PRODEAUTO - Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo de Pernambuco, o PRÓ VINHO - Programa de Desenvolvimento do Setor Vitivinícola do Estado de Pernambuco, o PRÓ CALÇADOS - Programa de Desenvolvimento da Indústria de Calçados, Bolsas, Cintos e Bolas Esportivas do Estado de Pernambuco, entre outros.

Apresenta-se, a seguir, um breve resumo dos diferentes programas de incentivos vigentes no Estado de Pernambuco.

2.2.1 PRODEPE - Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco

No PRODEPE, a concessão dos incentivos às empresas interessadas é definida em função da natureza da atividade, da especificação dos produtos fabricados, da localização geográfica do empreendimento e da prioridade e relevância das atividades econômicas, relativamente ao desenvolvimento do Estado de Pernambuco.

Assim, o PRODEPE, para as indústrias, pode ser analisado conforme os seguintes agrupamentos:

Agrupamentos Industriais Prioritários

Os empreendimentos que podem ser enquadrados nos agrupamentos industriais prioritários são exclusivamente aqueles relacionados em decreto específico⁽⁴⁾, ou seja, agroindústria; defesa; metalmecânica e de material de transporte; eletroeletrônica; farmoquímica e higiene pessoal; bebidas; minerais não-metálicos (exceto cerâmica vermelha); têxtil; plásticos; e móveis.

⁽⁴⁾ Decreto nº 22.217/2000 e alterações

As empresas enquadradas nos agrupamentos industriais prioritários acima indicados poderão ser estimuladas, mediante a concessão de crédito presumido sobre o saldo devedor do ICMS próprio⁽⁵⁾, de acordo com a localização da empresa, que observará as seguintes características:

- Município integrante da Região Metropolitana: 75% (setenta e cinco por cento)⁽⁶⁾;
- Município integrante da Mesorregião da Mata Pernambucana:
 - 90% (noventa por cento), observando-se as condições a seguir indicadas:
 - ter como atividade principal a fabricação de produtos alimentícios;
 - ter projeto de investimentos em valor de, no mínimo, R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais);
 - gerar acima de 300 (trezentos) empregos diretos;
 - 85% (oitenta e cinco por cento), nas demais hipóteses;
- Município integrante da Mesorregião do Agreste Pernambucano: 90% (noventa por cento);
- Município integrante da Mesorregião do Sertão Pernambucano: 95% (noventa e cinco por cento).

⁽⁵⁾ Relativamente à cadeia produtiva PLÁSTICO, o percentual do crédito presumido é reduzido em 05 (cinco) pontos percentuais quando o produto beneficiado se enquadrar em uma das seguintes hipóteses:
- não for biodegradável;
- não utilizar, como matéria-prima, no mínimo, 30% (trinta por cento) de material reciclado.

⁽⁶⁾ Os incentivos podem ser acrescidos dez pontos percentuais, desde que as empresas beneficiárias estejam instaladas nos municípios de Abreu e Lima, Araçoiaba, Igarassu, Itamaracá, Itapissuma, Olinda, Paulista, Camaragibe, Moreno e São Lourenço da Mata, bem como realizem investimentos em valor de, no mínimo, R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais) [art. 5º, § 18, do Decreto nº 21.959/99];



Agrupamentos Industriais Especiais

Os empreendimentos que podem ser enquadrados nos agrupamentos industriais especiais são seguintes: automobilístico; farmoquímico; siderúrgico e de produção de laminados de alumínio a quente; fabricação de vidros planos, temperados ou não; e metalúrgico.

Para os empreendimentos especiais, o valor do crédito presumido poderá ser de até 95% (noventa e cinco por cento) do saldo devedor do ICMS⁽⁷⁾.

Relativamente aos empreendimentos enquadrados nos agrupamentos industriais prioritários ou especiais, o prazo de fruição será de até 12 (doze) anos, prorrogável ou renovável, por igual período, a critério do Poder Executivo, observado o termo final de fruição fixado pelo Convênio ICMS 190/2017, ou seja, 31/12/2032.

Agrupamentos Industriais/Atividades Relevantes

As atividades industriais não compreendidas nas cadeias produtivas relacionadas como prioritárias ou especiais poderão ser estimuladas mediante a concessão de crédito presumido do saldo devedor do ICMS próprio, em montante equivalente a:

- 47,5% (quarenta e sete vírgula cinco por cento), para indústria beneficiária localizada na Região Metropolitana do Recife;
- 75% (setenta e cinco por cento), para indústria beneficiária localizada em município fora da Região Metropolitana do Recife.

Relativamente aos empreendimentos enquadrados nas atividades relevantes, o prazo de fruição será de até 08 (oito) anos, contados a partir do mês subsequente ao da publicação do respectivo decreto concessivo,

⁽⁷⁾ Tratando-se de empresa farmoquímica, o incentivo será de 95%, quando localizada no Polo Farmoquímico e de Química Fina da Zona da Mata Norte do Estado; e 85%, quando localizada no Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros - SUAPE e o investimento superar R\$ 400.000.000,00.

prorrogável ou renovável, por igual período, a critério do Poder Executivo, observado o termo final de fruição fixado pelo Convênio ICMS 190/2017, ou seja, 31/12/2032.

Manutenção do Poder Competitivo e Isonomia

A despeito dos enquadramentos supracitados, o Estado é autorizado a conceder, mediante decreto, para empreendimentos novos ou em funcionamento de relevante interesse ao desenvolvimento do Estado, desde que sua viabilidade seja previamente demonstrada em estudo econômico específico e apreciado pelo Comitê Diretor do PRODEPE, benefício idêntico àquele que venha a ser concedido por outras Unidades da Federação para empreendimentos da mesma natureza, observados os limite máximos fixados no PRODEPE.

Da mesma forma, é facultada a concessão de benefício similar, mediante decreto específico, à empresa que fabrique ou venha a fabricar bem similar ao incentivado, podendo ser inferior ao da pioneira, respeitada a equivalência dos estímulos relativamente à capacidade instalada de produção.

Desta forma, as possibilidades de concessão de incentivos fiscais são amplas e precisam considerar a realidade específica de cada empreendimento.

Atividades Industriais Não Beneficiadas Pelo PRODEPE

Não são concedidos benefícios do PRODEPE às seguintes atividades industriais: construção civil; indústrias extrativas; agroindústria sucroalcooleira⁽⁸⁾; e indústria de acondicionamento de gás liquefeito de petróleo.

Outros Benefícios do PRODEPE

Além da concessão dos incentivos, o Fundo-PRODEPE tem as seguintes finalidades:

⁽⁸⁾ É importante observar que a agroindústria sucroalcooleira está submetida a sistemática especial de tributação, com concessão de crédito presumido, nos termos do Decreto nº 44.650/2017.



- aquisição de terrenos e execução de obras de infraestrutura e de instalações, objetivando a implantação, a ampliação ou a modernização de distritos industriais, no Estado;
- realização de treinamento de mão de obra necessário ao início das atividades de novos empreendimentos, sem prejuízo da utilização de outras fontes de recursos com idêntica finalidade.

2.2.2 PROIND - Programa de Estímulo à Indústria do Estado de Pernambuco

Instituído pelo Decreto nº 44.766/2017, o PROIND está disciplinado no Anexo 33 do Decreto nº 44.766/2017 e possui as seguintes características:

- Concessão de crédito presumido, como redutor do imposto normal, no valor equivalente à aplicação de um dos seguintes percentuais:
 - 75% (setenta e cinco por cento), no caso de estabelecimento localizado na Mesorregião Metropolitana do Recife;
 - 85% (oitenta e cinco por cento), no caso de estabelecimento localizado na Mesorregião da Mata Pernambucana;
 - 90% (noventa por cento), no caso de estabelecimento localizado na Mesorregião do Agreste Pernambucano; e
 - 95% (noventa e cinco por cento), no caso de estabelecimento:
 - localizado nas Mesorregiões do Sertão Pernambucano ou do São Francisco Pernambucano;
 - cuja atividade econômica principal seja integrante dos seguintes agrupamentos industriais, independentemente de sua localização geográfica: siderúrgico; produtor de laminados de alumínio a quente;

ou fabricante de vidros planos, temperados ou não; ou de empresa farmoquímica, desde que localizada no Polo Farmoquímico e de Química Fina da Zona da Mata Norte do Estado.

O PROIND tem características semelhantes ao PRODEPE, diferenciando-se, em especial, pela vinculação do incentivo ao empreendimento e não ao produto, bem como pelas hipóteses de vedação à fruição e redução do incentivo após sua concessão.

Relativamente aos empreendimentos incentivados pelo PROIND, o prazo de fruição será até 31 de dezembro de 2032.

Atividades Industriais Não Beneficiadas Pelo PROIND

Não são concedidos benefícios do PROIND às saídas das seguintes mercadorias: combustível; energia elétrica; açúcar; álcool; cerâmica vermelha; água mineral natural ou água adicionada de sais; e brita.

2.2.3 PRODINPE - Programa de Desenvolvimento da Indústria Naval e de Mecânica Pesada Associada do Estado de Pernambuco

O Programa de Desenvolvimento da Indústria Naval e de Mecânica Pesada Associada do Estado de Pernambuco - PRODINPE tem por objetivo fomentar investimentos a partir da instalação neste Estado de estaleiro naval, viabilizando a construção, ampliação, reparo, modernização e transformação de embarcações, plataformas, módulos e partes de plataformas, nos termos da Lei nº 12.710, de 18.11.2004. Os incentivos fiscais previstos são:

- Isenção do ICMS relativa:
 - à saída interna de matérias-primas e demais insumos, quando o destinatário for estaleiro naval, exceto quando se tratar de fornecimento de energia elétrica;



- à prestação de serviço interna, exceto comunicação, quando o destinatário for estaleiro naval;
 - à saída interna e interestadual de embarcações, plataformas, módulos e partes de plataformas, bem como das peças, partes e componentes utilizados no respectivo reparo, conserto e reconstrução, promovida por estaleiro naval;
 - à saída interna e à importação de mercadorias relacionadas em decreto do Poder Executivo, quando o destinatário for empresa responsável pelas obras de construção civil ou aquelas relativas à estrutura física do estaleiro naval, bem como o próprio estaleiro;
 - a reintrodução, no mercado interno, de embarcação, plataforma, módulos e partes de plataformas, que tenham sido exportados.
- Diferimento do recolhimento do ICMS:
- na saída interna e na importação de aparelhos, equipamentos, máquinas e ferramentas, quando sejam destinados a integrar o ativo fixo do estaleiro naval adquirente;
 - na aquisição, em outra Unidade da Federação, dos produtos acima mencionados, relativamente ao ICMS-Diferencial de Alíquotas;
 - na importação de matérias-primas e demais insumos, quando o importador for o estaleiro naval e a mercadoria se destinar ao uso no respectivo processo produtivo;
 - na aquisição, em outra Unidade da Federação, de mercadorias ou bens, relacionados em decreto do Poder Executivo, quando realizada por empresa de construção civil, relativamente ao imposto devido a este Estado;
- Dispensa da cobrança antecipada do imposto na aquisição interestadual.
- Apesar de não fixar prazo de fruição para os incentivos concedidos, é oportuno destacar o termo final de fruição fixado pelo Convênio ICMS 190/2017, ou seja, 31/12/2032.
- #### **2.2.4 PRODEAUTO - Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco**
- Através da Lei nº 13.484/2008 foi instituído o Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco, com a finalidade de atrair e fomentar investimentos no setor automotivo e respectivos insumos e componentes, mediante concessão de incentivos fiscais na área do ICMS para os estabelecimentos industriais e comerciais atacadistas de veículos nacionais ou importados, bem como para as empresas sistemistas do referido setor.
- O PRODEAUTO está regulamentado nos termos do Anexo 36 do Decreto nº 44.650/2017. Os incentivos fiscais são os seguintes:
- Relativamente a estabelecimento industrial de veículos:
 - crédito presumido equivalente a 95% (noventa e cinco por cento) do saldo devedor do ICMS, apurado em cada período fiscal;
 - diferimento do recolhimento do ICMS incidente na importação de insumos, exceto energia elétrica, relacionados em decreto do Poder Executivo e destinados à fabricação de veículos automotivos;
 - Relativamente a estabelecimento de empresa sistemista:
 - diferimento do ICMS de responsabilidade direta relativo às saídas de componentes



destinadas ao estabelecimento industrial de veículos;

- aproveitamento do saldo credor, porventura resultante da apuração do ICMS, por meio, sucessivamente, de compensação com o saldo devedor de outra filial pernambucana ou transferência, para o estabelecimento industrial de veículos neste Estado;
- Relativamente aos estabelecimentos indicados acima, diferimento do recolhimento do ICMS incidente:
 - na saída interna e na importação de aparelhos, equipamentos, máquinas e ferramentas, quando destinados a integrar o ativo fixo do referido estabelecimento;
 - na aquisição, em outra Unidade da Federação, dos produtos acima mencionados, relativamente ao ICMS-Diferencial de Alíquotas;

Os benefícios concedidos podem ser usufruídos pelo prazo de 12 (doze) anos, prorrogável por igual período, mediante Decreto, observado o termo final de fruição fixado pelo Convênio ICMS 190/2017, ou seja, 31/12/2032.

2.2.5 Outros Programas de Incentivos Fiscais

O PRODEPE, PROIND, PRODINPE e PRODEAUTO são os principais programas de incentivos fiscais baseados no ICMS do Estado de Pernambuco e neles estão habilitados os principais empreendimentos industriais de Pernambuco. Tal fato, contudo, não retira a necessidade da análise de outros Programas de Incentivos, a saber:

- **PRÓ VINHO - PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO SETOR VITIVINÍCOLA DO ESTADO DE PERNAMBUCO**, instituído pela Lei nº 13.830/2009 e regulamentado no Anexo 30 do Decreto nº 44.650/2017, tem como finalidade atrair investimentos para o referido setor mediante a concessão de crédito presumido de 95% (noventa e cinco por cento) do saldo

devedor do ICMS e diferimento do recolhimento do ICMS incidente na aquisição de insumos, matérias-primas, aparelhos, equipamentos, máquinas e ferramentas.

- **PRÓ CALÇADOS - PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA DE CALÇADOS, BOLSAS, CINTOS E BOLAS ESPORTIVAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO**, instituído pela Lei nº 13.179/2006 e regulamentado no Anexo 35 do Decreto nº 44.650/2017, tem como por objetivo fomentar o desenvolvimento de estabelecimentos industriais que realizem atividades de fabricação e montagem de calçados, bolsas, cintos e bolas esportivas, mediante a concessão de crédito presumido de até 90% (noventa por cento) do saldo devedor do ICMS, a depender da localização do empreendimento, e diferimento do recolhimento do ICMS incidente na aquisição de insumos, matérias-primas, aparelhos, equipamentos, máquinas e ferramentas.
- **SISTEMÁTICA DE TRIBUTAÇÃO INCIDENTE NAS OPERAÇÕES COM FIOS, TECIDOS, ARTIGOS DE ARMARINHO E CONFECÇÕES**, instituída pela Lei nº 12.431/2003 e regulamentada no Anexo 40 do Decreto nº 44.650/2017, tem como por objetivo ofertar competitividade ao setor mediante a criação de um regime de tributação simplificado e favorecido de apuração e recolhimento do ICMS, em especial para as indústrias de confecções, artigos de armário, fios e tecidos.
- **POLO DE POLIÉSTER**, instituído pela Lei nº 13.387/2007 e regulamentado no Decreto nº 44.650/2017, tem como por objetivo fomentar o desenvolvimento de estabelecimentos fabricantes de paraxileno - PX, monoetilenoglicol - MEG, ácido tereftálico - PTA, polímero de polietileno tereftalato - PET, filamento, fibra ou polímero de poliéster, pré-forma PET, dietilenoglicol - DEG e trietilenoglicol - TEG, mediante a concessão de incentivos adicionais àqueles ofertados pelo PRODEPE.



2.2.6 INOVAR-PE - Investimento Mínimo em Projetos e Atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação

Além dos programas de incentivos fiscais, merece destaque a obrigatoriedade, instituída pela Lei nº 15.063/2013 e regulamentada pelo Decreto nº 40.218/2013, das empresas incentivadas pelo PRODEPE, PRODINPE e PRODEAUTO de investirem, entre 0,1% e 0,5% do valor total das saídas anuais, conforme a atividade industrial, em pesquisa, desenvolvimento e inovação (P, D&I).

Os investimentos podem ser realizados em projetos de P,D&I apoiados financeiramente pela FACEPE (Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco); pela AGE (Agência de Fomento do Estado de Pernambuco); e por instituições federais de fomento e em parceria com ICT (Instituições de Ciência e Tecnologia); bem como em salários e encargos com a contratação de mestres e doutores nas carreiras tecnológicas, empregados da empresa; em aquisição de equipamentos, máquinas, aparelhos e instrumentos, destinados exclusivamente às atividades de P,D&I, em aquisição de licenças de softwares especializados para atividades de P,D&I, no processo de registro de patente própria e com contratos de transferência de tecnologia ou de licenciamento para aquisição de direito de uso ou de exploração de criação desenvolvida em Pernambuco ou na forma de contribuições em favor do Fundo INOVAR-PE.

O Fundo INOVAR-PE é coordenado pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) e conta com a participação da AGE (Agência de Fomento do Estado de Pernambuco) e da FACEPE na gestão das políticas públicas de inovação, seja na forma de editais de fomento à inovação, via FACEPE, seja na forma de linhas de crédito, via AGE.

As contribuições ao Fundo INOVAR-PE poderão ser direcionadas a operações-programa já aprovadas e que estão disponíveis no site da SECTI.

2.3 EFEITOS DA POLÍTICA DE INCENTIVOS

Nesta Seção apresentam-se evidências, com base em estudos recentes, dos efeitos positivos da política de incentivos com base no ICMS bem como analisam-se, por segmento e região, seus efeitos sobre a industrialização e o desenvolvimento econômico pernambucano. São analisados os investimentos e empregos previstos bem como o número de empresas incentivadas e a arrecadação de ICMS nelas geradas.

2.3.1 Introdução: a metodologia

Esta seção apresenta os efeitos da política de incentivos fiscais que podem ser mensurados com base em dados de fontes oficiais. Existe ainda uma dificuldade objetiva na mensuração dos efeitos exclusivos ou isolados de políticas de atração de investimentos como o PRODEPE. Isto porque as decisões de investimentos dependem de diversos fatores. Em nível macroeconômico pode-se destacar: i) perspectivas quanto ao crescimento da demanda; ii) comportamento da taxa de juros (atual e futura); iii) movimentos da concorrência (tanto em nível nacional quanto internacional); iv) adoção de inovações e evolução de novos padrões tecnológicos; e v) o desgaste das plantas industriais existentes. Por sua vez, em nível microeconômico, para toda empresa que decide investir é realizado um estudo da localização deste investimento onde são observados fatores como: i) custos logísticos; ii) oferta de mão-de-obra; iii) infraestrutura das localidades que podem receber o investimento; iv) a proximidade de fontes de matérias primas; v) a proximidade do mercado consumidor; e, por fim, vi) questões tributárias.

As diferenças nas cobranças de tributos como o ICMS afetam a rentabilidade projetada a depender do estado escolhido, mas estas vantagens podem não ser suficientes para a atração do investimento se outros fatores fizerem com que os custos de produção sejam muito altos. A postura de reduzir tributos de um estado pode não ser suficiente para suplantar eventuais cus-



tos adicionais que esse traga para a empresa, seja por maiores custos logísticos ou limitações na oferta de mão-de-obra ou carências em outros insumos. Ou seja, o incentivo fiscal, por si só, pode não ser suficiente para a atração de alguns investimentos, mas é determinante para muitos outros.

Outro ponto que dificulta a mensuração dos efeitos de uma política como esta é o hiato de tempo entre a decisão da realização do investimento e o início da operação da atividade. Isto porque na maioria das vezes trata-se de ampliações de fábricas, da implantação de novas plantas, que demandam tempo para construção civil, instalação de equipamentos e entrada efetiva de operações. Além disto, o tempo de maturação dos investimentos difere a depender do tipo de indústria.

Assim, não é trivial realizar estudos que pretendam apontar os efeitos de uma política de atração de investimentos nos moldes do PRODEPE. Por isto, optou-se por uma abordagem múltipla, usando estudos sobre o PRODEPE, e a análise de dados primários e secundários coletados junto a fontes como o Ministério do Trabalho e Emprego, a Secretaria da Fazenda (SEFAZ), a Agência de Desenvolvimento de Pernambuco (ADEPE) e a Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação e sua agência de fomento, a FACEPE.

2.3.2 Evidência de estudos e pesquisas

No levantamento bibliográfico de recente estudo econométrico, (Silva, 2022) focou em estudos sobre a realidade brasileira encontrando evidências de que as políticas de incentivos fiscais foram positivas para as regiões do Sul e do Nordeste. Ele estimou modelos para quantificar os efeitos dos investimentos previstos (disponibilizados pela ADEPE) sobre a geração de empregos formais. Fez isto considerando dois recortes, o das regiões do estado e o dos segmentos da indústria. As variáveis de controle utilizadas consideravam os passes do ICMS para os municípios e as características da mão-de-obra formal. Os resultados, considerando os segmentos industriais, encontraram uma estimativa

positiva com alta variância. Na análise por regiões os resultados foram significativos. No modelo estimado pelo autor, a cada R\$ 1.000,00 de investimentos estimados, se tem a criação de 1 nova vaga de emprego formal. Contudo, como o autor não considerou neste modelo efeitos dinâmicos entende-se que estes resultados podem estar subdimensionados⁽⁹⁾ dado que os investimentos possuem diferentes tempos de maturação.

O estudo econométrico desenvolvido por OLIVEIRA (2020) é mais sofisticado e trabalha com a junção de diversos bancos de dados, permitindo à autora controlar os efeitos do PRODEPE considerando as defasagens temporais do investimento e a existência de outras políticas de atração de investimentos, estas em nível nacional como o FNE, por exemplo. Os resultados encontrados são contundentes e robustos.

“as firmas beneficiadas apenas pelo Prodepe, em média, contrataram cerca de 8,6% mais trabalhadores após serem incentivadas. Os efeitos positivos sobre o emprego perduraram do primeiro até o quinto ano após o recebimento do benefício, onde foi observado um aumento no número de trabalhadores na ordem de 14,1% e 7,9%, respectivamente. [...] As firmas beneficiadas pelo programa estadual junto com outros instrumentos federais de apoio produtivo tiveram um aumento em torno de 18,2% sobre o volume de empregados, sendo observados efeitos positivos desde o primeiro até o nono ano de benefício.” (OLIVEIRA, 2020: 18)⁽¹⁰⁾

⁽⁹⁾ Outro fator pode ter afetado as estimativas e será tratado posteriormente nesta seção. Trata-se de que os dados da ADEPE são relatados em nível de agregação de atividades que dificulta a captura dos efeitos positivos em modelos econométricos.

⁽¹⁰⁾ Grifo nosso.



TABELA 2.3.1

Pernambuco: Número de indústrias beneficiadas pelo PRODEPE por Região de Desenvolvimento (2007 a 2022)

REGIÃO DE DESENVOLVIMENTO	NÚMERO DE EMPRESAS					
	2007-2014	%	2015-2022	%	Total	%
Agreste Central	99	8,8	109	10,3	208	9,5
Agreste Meridional	31	2,8	38	3,6	69	3,2
Agreste Setentrional	24	2,1	30	2,8	54	2,5
Mata Norte	58	5,2	48	4,5	106	4,9
Mata Sul	99	8,8	61	5,8	160	7,3
Metropolitana	748	66,5	695	65,7	1.443	66,1
Sertão Central	2	0,2	7	0,7	9	0,4
Sertão de Itaparica	4	0,4	4	0,4	8	0,4
Sertão do Araripe	3	0,3	4	0,4	7	0,3
Sertão do Moxotó	13	1,2	8	0,8	21	1,0
Sertão do Pajeú	11	1,0	25	2,4	36	1,6
Sertão do São Francisco	33	2,9	29	2,7	62	2,8
TOTAL	1.125	100,0	1.058	100,0	2.183	100,0

Fonte: ADEPE. Elaboração Ceplan.

2.3.3 Alcance da política de incentivos em PE segundo o número de empresas incentivadas (dados da ADEPE)

O número de empresas beneficiadas pelo PRODEPE acompanhou a dinâmica da economia estadual: apresenta uma pequena redução entre os períodos de 2007 a 2014 e de 2015 a 2022, como pode ser visto na Tabela 2.3.1. Os dados apontam também que, nos dois períodos, a concentração do número de empresas é maior na RD Metropolitana do que a concentração dos empregos estimados (*Tabelas 2.3.1 e 2.3.2*). Isso evidencia que o perfil dos projetos apresentados para serem implantados na região metropolitana é de menor poder de criação de empregos. Já para as demais RD's a distribuição do número de empresas entre as regiões não registra alterações significativas.

2.3.4 Investimentos previstos pelas empresas incentivadas

Entre 2007 e 2014 Pernambuco recebeu aporte significativo de recursos para investimento, tanto em infraestrutura quanto nas atividades produtivas, que tiveram impacto relevante sobre a repartição regional do PIB estadual, bem como sobre a configuração das atividades econômicas no interior das suas RD's.

Os investimentos estimados para Pernambuco, entre 2007 e 2014, (*Tabela 2.3.2*) contribuíram para modernizar a indústria pernambucana, em segmentos que tinham pouca expressividade no tecido produtivo estadual, fato observado na maioria das suas Regiões de Desenvolvimento, verificando-se incrementos significativos tanto no volume de investimentos previstos



quanto no montante de empregos anunciados (Tabelas 2.3.2 e 2.3.3).

O estado experimentou no período de 2007 a 2014 substantivo crescimento econômico, caracterizado pela desconcentração regional, ainda que tímida, da sua atividade econômica. Ressaltam-se a dinamização e consolidação de centros urbanos intermediários no interior, coincidente com o empenho do estado na atração de investimentos privados para essas cidades e regiões, em especial através da concessão de benefícios fiscais para projetos industriais fora da região metropolitana por meio do Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco - PRODEPE.

A partir de 2015, ano em que o PIB nacional teve retração de 4,2%, o ciclo de forte dinamismo foi interrompido. Em 2016, houve ainda recessão e inflação e uma grave crise política e, quando a economia dava sinais frágeis de recuperação, veio a pandemia, revelando o fato de que o adverso cenário macroeconômico, seguido de uma crise sanitária, desestimularam as decisões de investimento⁽¹¹⁾.

A disponibilização de um considerável montante de recursos propiciados pelo PRODEPE, para as atividades produtivas industriais ocasionou impactos consideráveis sobre a distribuição regional do Produto Interno Bruto pernambucano, como foi visto no capítulo inicial (Seção 1.2) deste documento, contribuindo também para mudar a configuração das atividades econômicas no interior da maioria das Regiões de Desenvolvimento do estado.

⁽¹¹⁾ O resultado adverso deflagrado a partir de 2015 não foi homogêneo em termos regionais. Algumas das RD's tiveram aumento de participação no conjunto da economia do estado, a exemplo da Mata Norte e do Agreste Central. Na comparação entre os anos extremos da série, a RD Metropolitana perdeu gravitação no PIB do estado, caindo 3,7 pontos percentuais (cálculo com base nos dados do IBGE e Agência Condepe-Fidem). Por sua vez, na Mata Norte - onde Goiana sedia o complexo automotivo - a produção de bens e serviços finais cresceu 16,7%, elevando a participação da RD em 1,3 pontos percentuais no PIB estadual. Observa-se também que o Agreste Central elevou sua participação no PIB pernambucano em 1,6 pontos percentuais, com Caruaru dinamizando os municípios do seu entorno.

Para a análise dos investimentos previstos, a fonte de informação foi a ADEPE, que disponibilizou banco de dados contendo estimativas de valor do investimento e do número de empregos a serem gerados com base na declaração das empresas ao submeterem a solicitação do benefício fiscal. O detalhamento do valor do investimento está focado na indústria. Os empreendimentos de comércio atacadista são apresentados apenas com as estimativas do volume de emprego que seriam gerados.

Quanto ao volume de investimentos previstos (Tabela 2.3.2), a RD Metropolitana foi a mais contemplada (69%) no período de 2007 a 2014. Na fase de desaceleração da economia (2015 a 2022), a concentração na RMR aumenta para 79,0% fazendo com que, no período como um todo (2007 a 2022), a média da participação da RD Metropolitana no total dos investimentos se situasse em 71,3%. Entre os dois períodos houve aumento da participação dos investimentos previstos nos projetos aprovados nas RD's do Agreste Central, Agreste Meridional, Sertão do Pajeú e, como já referido anteriormente, na RD Metropolitana. As demais regiões mantiveram ou perderam gravitação, inclusive as RD's das Matas, Norte e Sul, cujas perdas de importância relativa foram expressivas durante o segundo período que vivenciou as recessões de 2015 e 2016, as baixas trajetórias de expansão econômica entre 2017 e 2019 e os anos de pandemia de 2020 a 2022. Ao final do período as RD's que receberam maiores intenções de investimentos foram as do litoral pernambucano (Metropolitana, Mata Norte e Mata Sul), indicando forte concentração dos investimentos declarados no leste do Estado⁽¹²⁾.

Independentemente do ciclo econômico e olhando o período de 2007 a 2022 como um todo, conclui-se que houve um aumento considerável dos investimentos previstos que se elevaram de R\$ 38,5 para R\$ 50 bilhões, uma variação significativa de aproximadamente 30%. A maior contribuição resultou dos investimentos

⁽¹²⁾ Vale ressaltar que os valores dos investimentos previstos se referem apenas aos empreendimentos industriais pelo fato de não se ter conseguido informações concernentes às centrais de distribuição.



TABELA 2.3.2

Pernambuco: Investimento previsto pelas empresas beneficiadas pelo PRODEPE por Região de Desenvolvimento (2007 a 2022)

REGIÃO DE DESENVOLVIMENTO	INVESTIMENTOS PREVISTOS EM VALORES DE 2022 (R\$ 1 MILHÃO)					
	2007 A 2014	%	2015 A 2022	%	Total	%
Agreste Central	2.592,46	6,7	917,45	8,0	3.509,92	7,0
Agreste Meridional	762,13	2,0	281,81	2,5	1.043,94	2,1
Agreste Setentrional	279,03	0,7	72,61	0,6	351,63	0,7
Mata Norte	3.259,32	8,5	242,28	2,1	3.501,60	7,0
Mata Sul	3.232,14	8,4	589,71	5,2	3.821,85	7,6
Metropolitana	26.582,97	68,9	9.047,97	79,0	35.630,95	71,3
Sertão Central	30,13	0,1	12,84	0,1	42,96	0,1
Sertão de Itaparica	691,05	1,8	35,19	0,3	726,24	1,5
Sertão do Araripe	68,56	0,2	25,13	0,2	93,69	0,2
Sertão do Moxotó	86,22	0,2	11,63	0,1	97,85	0,2
Sertão do Pajeú	98,98	0,3	49,54	0,4	148,52	0,3
Sertão do São Francisco	872,7	2,3	164,45	1,4	1.037,15	2,1
TOTAL	38.555,68	100,0	11.450,60	100,0	50.006,29	100,0

Fonte: ADEPE. Elaboração Ceplan. Valores corrigidos utilizando-se o IPCA.

previstos no primeiro período que se estendeu de 2007 a 2014 quando o estado recebeu m volume expressivo de investimentos, mas nos anos de 2015 a 2022 os aportes foram também expressivos.

A concentração dos investimentos industriais no litoral pernambucano evidencia a dificuldade de empreendimentos se localizarem no interior, reforçando a necessidade de políticas públicas que incentivem ainda mais a desconcentração espacial.

2.3.5 Os Empregos previstos pelas empresas incentivadas

A RMR seria o destino de 47,2% dos postos de trabalho a serem gerados pelos investimentos incentivados pelo PRODEPE (Tabela 2.3.3). As demais, Mata Sul (12,2%), Agreste Central (11,8%), Sertão do São Francisco (8,6%) e Mata Norte (8,2%) tiveram, na sequência, as maiores participações no que diz respeito aos empregos previstos pelas empresas que pleitearam o benefício fiscal. A concentração dos empregos estimados para a RMR é menor do que a concentração dos investimentos. Isto ocorre porque as indústrias atraídas para a RMR são mais capital-intensivas. Empresas deste tipo costumam gerar efeitos de encadeamento maiores, estimulando também a cadeia de serviços. Por outro lado,



a atração de empresas mais trabalho-intensivas para o interior é importante porque, em geral, nestas localidades, o emprego formal é pequeno em relação à população economicamente ativa e os efeitos-renda geram impulsos para a diversificação econômica dos municípios.

O volume total previsto de empregos, no período 2014 a 2022, da ordem de 106 mil corresponde a cerca de 8,0% do estoque de empregos formais computados em Pernambuco em dezembro de 2022, participação expressiva mesmo quando se considera que a maior parte das empresas que vieram a se instalar motivadas pela política de incentivos tem alta densidade de capital por trabalhador quando comparada aos padrões vigentes no início do século.

Os dados revelam uma distribuição do emprego for-

mal entre as RD's com alteração notável entre os dois períodos (2007 a 2014 e 2015 a 2022). No primeiro, o Agreste pernambucano como um todo recebeu 17,7% das intenções de contratação. No segundo período esta proporção sobe para 25,9%. Por sua vez, as RD's do São Francisco e da Mata Sul perdem participação, respectivamente, de 10,1% para 3,7% e de 12,8% para 10,3%. É importante ressaltar que todas as RD's do Sertão pernambucano, com exceção da RD do São Francisco, tiveram bastante dificuldade para atrair investimentos.

Observa-se que, independentemente do ciclo econômico já observado, houve um aumento expressivo nas intenções de geração de empregos previstos pelas empresas que pleitearam os incentivos. O volume de empregos estimados cresceu de 80,8 para 106 mil, entre os dois períodos, uma variação de 31,2%.

TABELA 2.3.3
Pernambuco: Número de empregos anunciados pelas empresas beneficiadas pelo PRODEPE por Região de Desenvolvimento (2007 a 2022)

REGIÃO DE DESENVOLVIMENTO	NÚMERO DE EMPREGOS					
	2007-2014	%	2015-2022	%	Total	%
Agreste Central	8.441	10,4	4.046	16,0	12.487	11,8
Agreste Meridional	4.308	5,3	1.688	6,7	5.996	5,7
Agreste Setentrional	1.578	2,0	807	3,2	2.385	2,2
Mata Norte	6.885	8,5	1.860	7,4	8.745	8,2
Mata Sul	10.366	12,8	2.601	10,3	12.967	12,2
Metropolitana	38.090	47,2	12.252	48,5	50.342	47,5
Sertão Central	464	0,6	77	0,3	541	0,5
Sertão de Itaparica	377	0,5	254	1,0	631	0,6
Sertão do Araripe	450	0,6	221	0,9	671	0,6
Sertão do Moxotó	871	1,1	136	0,5	1.007	0,9
Sertão do Pajeú	778	1,0	417	1,6	1.195	1,1
Sertão do São Francisco	8.176	10,1	924	3,7	9.100	8,6
TOTAL	80.784	100,0	25.283	100,0	106.067	100,0

Fonte: ADEPE. Elaboração Ceplan.



2.3.5.1 Empregos no segmento automotivo

Os dados fornecidos pela ADEPE não apresentaram um recorte por segmento da indústria compatível com as classificações do IBGE, dificultando a sistematização com esta configuração. Optou-se por analisar alguns setores industriais utilizando-se dados da RAIS, ou seja, o comportamento do emprego formal efetivo. O primeiro segmento analisado é o automotivo.

Antes faz-se necessária uma análise do município de Goiana, localizado na RD Mata Norte, uma vez que concentra a maior parte do emprego do setor, conforme dados da Tabela 2.3.4. A Mata Norte teve sua economia baseada na monocultura canavieira e posteriormente na agroindústria sucroalcooleira. A partir do século XXI, fruto das políticas públicas de incentivo à industrialização e interiorização, este quadro se altera. Com a implantação do complexo estruturado pelo Grupo Stellantis, inaugurado em 2015, verifica-se que a dinâmica econômica e social de Goiana, sede do polo, mudou completamente. O setor automotivo representa 44,5% do emprego formal do município de Goiana. Esse caso é emblemático para demonstrar a relevância do incentivo fiscal como instrumento de política pública transformadora da realidade de um território.

O número de empregos (estoque), segundo a RAIS, observado, em 2021, no setor automotivo de Pernambuco (veículos e peças) foi de 14,5 mil enquanto a criação de empregos formais no setor automotivo no período de 2010 a 2014 foi de quase 13,5 mil, evidenciando que os empregos gerados deveu-se quase que exclusivamente à presença do polo automotivo no estado (Tabela 2.3.4).

Os dados da RAIS constantes da Tabela 2.3.4 indicam que a atividade do polo automotivo emprega, aproximadamente, 14,6 mil pessoas em Pernambuco (aproximadamente 7% do emprego da indústria de transformação do estado). O emprego gerado pelo polo automotivo de Goiana responde por 72,9% dos postos de trabalho desse segmento no estado, por 30,0% dos trabalhadores com carteira assinada do município e por

10,7% da força de trabalho do município, em 2021, segundo estimativa do IBGE.

Dados oficiais do Grupo Stellantis (CEPLAN: 2022) mostram que os empregos diretos vinculados à planta industrial de Goiana entre 2015 e 2022 apontou crescimento anual de 10,1%, o que resultou em grande dinamismo para o município⁽¹³⁾. Por sua vez, o emprego gerado pelo polo automotivo no estado, concebido pela rede de fornecedores em outros municípios, a maior parte na Região Metropolitana, indica incremento, no período, ao ritmo de 3,7% ao ano. O crescimento do emprego formal na planta de Goiana, composta pela fábrica da Stellantis e por 22 empresas instaladas no supplier park, e por outros 12 fornecedores de produtos e serviços instaladas em outros municípios do estado foi de 5,6% ao ano, entre 2015 e 2022. Deve-se ressaltar que 1/5 desse contingente reside no município de Goiana, o que representa aproximadamente 43%⁽¹⁴⁾ do emprego formal do município.

Ressalte-se ainda que a atuação do polo automobilístico pernambucano contribuiu de forma categórica para a diversificação e ampliação das atividades produtivas dos municípios onde ele tem base, favorecendo o processo de interiorização do desenvolvimento e contribuindo para incrementar as finanças públicas, o emprego e o dinamismo dos territórios que sediam empresas do segmento.

Outro destaque do complexo automotivo é o município de Bonito, no Agreste Pernambucano, com população estimada em 38,1 mil habitantes, beneficiado com a implantação, em 2021, de planta fabricante de componentes automotivos, que estimava gerar 800 empregos diretos, tendo efetivado 89,6% deles, o que representa 20,2% do emprego formal do município, em 2021 (RAIS), e 5,3% das ocupações formais geradas pelo setor automotivo.

⁽¹³⁾ Os diferentes cortes temporais foram determinados pela disponibilidade das informações.

⁽¹⁴⁾ Estimativa atualizada em 2023.



TABELA 2.3.4

Empregos formais em segmentos do setor automotivo, Municípios Selecionados (2010 e 2021)

MUNICÍPIOS	FABRICAÇÃO DE AUTOMÓVEIS, CAMIONETAS E UTILITÁRIOS			FABRICAÇÃO DE PEÇAS E ACESSÓRIOS PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES			TOTAL		
	2010	2021	DIFERENÇA ENTRE ESTOQUES 2021/2010	2010	2021	DIFERENÇA ENTRE ESTOQUES 2021/2010	2010	2021	DIFERENÇA ENTRE ESTOQUES 2021/2010
Bonito	-	-	-	-	717	717	-	717	717
Cabo de Santo Agostinho	-	1	1	-	317	317	-	318	318
Glória do Goitá	-	-	-	-	223	223	-	223	223
Goiana	-	4.876	4.876	-	5.786	5.786	-	10.662	10.662
Igarassu	-	-	-	849	890	41	849	890	41
Jaboatão dos Guararapes	-	-	-	3	1.432	1.429	3	1.432	1.429
Recife	60	182	122	23	15	-8	83	197	114
PERNAMBUCO	60	5.059	4.999	931	9.398	8.467	991	14.457	13.466

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência (MTP). Elaboração Ceplan.

O PIB do município de Belo Jardim, que sedia o Grupo Moura, produtor de baterias, mais do que duplicou (118%) entre 2002 e 2020. A massa salarial cresceu 334%, entre 1995 e 2020, contribuindo para o desenvolvimento do município e do seu entorno. Destaca-se o desempenho expressivo em C&T onde os incentivos federais e estaduais atuaram como indutor do desenvolvimento tecnológico para o segmento permitindo ganhos de produtividade e aumentos na escala de produção.

O setor que envolve os grupos pertencentes ao CNAE de fabricação de ‘automóveis, Camionetas e Utilitários’, ‘peças e acessórios para veículos automotores’ além de ‘veículos automotores, reboques e carrocerias’, responde, no seu conjunto, por aproximadamente 5,5% do ICMS do estado, devendo-se ressaltar que esse complexo automotivo foi viabilizado pelo conjunto de incentivos fiscais, estaduais e federais, recebidos.

2.3.5.2 Empregos previstos em outros segmentos incentivados

Os efeitos do PRODEPE se estendem para muito além do segmento automotivo. Eles também beneficiam setores tradicionais da economia pernambucana. Na Tabela 2.3.5 estão relatados os empregos formais de segmentos componentes da fabricação de alimentos. Esta desagregação é realizada já que a fabricação de açúcar⁽¹⁵⁾ remonta às origens da colonização brasileira, sendo objeto de um programa específico de benefícios conforme relatado na seção anterior que trata do sistema de incentivos do estado⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁵⁾ A Fabricação e Refino de Açúcar ainda é o grupo de atividade que mais emprega dentro deste segmento industrial no estado com 51.089 pessoas empregadas em 2021. Este perdeu 16.676 empregos na comparação de 2010 com 2021.

⁽¹⁶⁾ Não sendo contemplada pelo PRODEPE, os dados sobre a indústria de alimentos estão subestimados.

TABELA 2.3.5
Emprego formal e segmentos selecionados da Fabricação de Alimentos, Municípios Selecionados (2010 e 2021)

MUNICÍPIOS	ABATE E FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE CARNE		FABRICAÇÃO DE CONSERVAS DE FRUTAS, LEGUMES E OUTROS VEGETAIS		MOAGEM, FABRICAÇÃO DE PRODUTOS AMILÁCEOS E DE ALIMENTOS PARA ANIMAIS		FABRICAÇÃO DE OUTROS PRODUTOS ALIMENTÍCIOS		TOTAL						
	2010	2021	DIFERENÇA ENTRE ESTOQUES 2021/2010	2010	2021	DIFERENÇA ENTRE ESTOQUES 2021/2010	2010	2021	DIFERENÇA ENTRE ESTOQUES 2021/2010	2010	2021	DIFERENÇA ENTRE ESTOQUES 2021/2010			
Vitória de Santo Antão	793	1.302	509	10	63	53	21	20	-1	158	1.778	1.620	982	3.163	2.181
Moreno	-	2	2	-	-	-	54	117	63	49	1.094	1.045	103	1.213	1.110
Igarassu	96	458	362	41	81	40	15	-	-15	65	349	284	217	888	671
Belo Jardim	857	1.527	670	33	-	-33	-	2	2	445	331	-114	1.335	1.860	525
Pesqueira	2	131	129	-	-	-	119	388	269	47	52	5	168	571	403
Gloria do Goitá	-	-	-	-	-	-	-	1	1	3	387	384	3	388	385
Serra Talhada	2	48	46	-	3	3	74	231	157	15	120	105	91	402	311
Nazaré da Mata	664	888	224	-	-	-	-	-	-	174	234	60	838	1.122	284
Garanhuns	-	28	28	-	11	11	377	412	35	95	281	186	472	732	260
Goiana	-	74	74	72	88	16	74	219	145	92	115	23	238	496	258
Machados	-	197	197	-	-	-	-	-	-	4	5	1	4	202	198
Custodia	-	1	1	-	530	530	-	-	-	363	12	-351	363	543	180
Canhotinho	-	157	157	-	-	-	-	-	-	5	18	13	5	175	170
Surubim	-	14	14	-	-	-	-	-	-	182	337	155	182	351	169
Ribeirão	-	143	143	4	2	-2	9	14	5	6	8	2	19	167	148
Gravata	-	-	-	-	-	-	250	284	34	40	153	113	290	437	147
Itapissuma	7	123	116	-	-	-	-	-	-	4	33	29	11	156	145
Camargibe	5	4	-1	20	-	-20	29	112	83	189	241	52	243	357	114
Demais municípios	1.739	912	-827	811	1.152	341	2.862	3.157	295	14.405	12.814	-1.591	19.817	18.035	-1.782
Total	4.165	6.009	1.844	991	1.930	939	3.884	4.957	1.073	16.341	18.362	2.021	25.381	31.258	5.877

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência (MTP). Elaboração Ceplan.



Os dados indicam como experiências exitosas os municípios de Vitória de Santo Antão e Moreno que formam um polo de relevância, responsabilizando-se, conjuntamente, por 3,29 mil empregos formais criados entre 2010 e 2021 (Tabela 2.3.5). Os empregos gerados devem-se a introdução de unidades fabris, nos dois municípios, nos segmentos de abate e fabricação de produtos de carne e fabricação de outros produtos alimentícios. Em 2021, 13,3% do emprego formal existente nesses municípios estavam nos segmentos descritos na Tabela 2.3.5. Segundo dados da RAIS as unidades beneficiadas pelos incentivos fiscais geraram, em 2021, aproximadamente 5,9 mil empregos – volume correspondente a

5,5% do total dos empregos formais do setor industrial pernambucano. Outro indicador do grau de importância dos investimentos industriais para o município de Vitória de Santo Antão, é o VAB Industrial que apresentou no período, entre 2010 e 2021, a maior variação setorial (271,5%), contribuindo expressivamente para o crescimento de 187,7% do PIB municipal.

A Tabela 2.3.5 também revela que outros municípios do interior foram contemplados com investimentos incentivados. A comparação do número de empregos criados por estes segmentos com o total de empregos acumulados entre 2010 e 2021, mostra que estes ramos

TABELA 2.3.6
Empregos formais em segmentos do setor de fabricação de bebidas, Municípios Selecionados (2010 e 2021)

MUNICÍPIOS	FABRICAÇÃO DE BEBIDAS ALCOÓLICAS			FABRICAÇÃO DE BEBIDAS NÃO-ALCOÓLICAS			TOTAL		
	2010	2021	DIFERENÇA ENTRE ESTOQUES 2021/2010	2010	2021	DIFERENÇA ENTRE ESTOQUES 2021/2010	2010	2021	DIFERENÇA ENTRE ESTOQUES 2021/2010
Itapissuma	-	1.543	1.543	-	-	-	-	1.543	1.543
Igarassu	266	496	230	-	-	-	266	496	230
Paulista	-	-	-	41	129	88	41	129	88
Lagoa Grande	148	235	87	-	-	-	148	235	87
Caruaru	-	-	-	417	488	71	417	488	71
Inajá	-	-	-	-	56	56	-	56	56
São José do Belmonte	-	-	-	-	42	42	-	42	42
Camaragibe	-	-	-	76	112	36	76	112	36
Olinda	-	9	9	5	25	20	5	34	29
Cupira	5	-	-5	3	36	33	8	36	28
Demais municípios	3.448	1.437	-2011	3.747	3.980	233	7.195	5.417	-1.778
TOTAL	3.867	3.720	-147	4.289	4.868	579	8.156	8.588	432

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência (MTP). Elaboração Ceplan.



industriais foram recentemente introduzidos em alguns municípios como é o caso de Glória do Goitá, Serra Talhada, Machados, Canhotinho, Ribeirão e Itapissuma. Em muitos destes, o emprego gerado é significativo apesar do número absoluto ser menor do que aqueles apresentados para Vitória de Santo Antão e Moreno. Em Glória do Goitá, por exemplo, a fabricação de outros produtos alimentícios representa 11,7% do emprego formal municipal.

Quanto ao segmento produtor de bebidas (Tabela 2.3.6), destaca-se Itapissuma como município beneficiário da política de incentivos. Entre 2010 e 2021 foram criados nesse município 1,54 mil empregos na indústria de bebidas. Em Igarassu foram 230 postos de trabalho formais.

Este segmento tem alavancado a economia de Itapissuma com o Valor Agregado Industrial crescendo 338,0%, entre 2010 e 2020, contribuindo de forma significativa para o crescimento de 332,5% do PIB no mesmo período. O elemento dinamizador desse setor foi a atividade cervejeira que registrou investimentos

com incentivos do PRODEPE no período de 2007 a 2022, onde as unidades produtivas implantadas receberam um aporte de recursos de aproximadamente R\$ 1,67 bilhão (segundo dados da Agência de Desenvolvimento de Pernambuco – ADEPE) equivalente a 72,5% do volume dos investimentos incentivados pelo PRODEPE para o município.

Itapissuma aparece entre os municípios que receberam unidades produtivas para produção de alimentos e de bebidas (Tabelas 2.3.5 e 2.3.6). O volume agregado de empregos criados entre 2010 e 2021, nas indústrias de alimentos e de bebidas mostrado nas duas tabelas acima (1.688 postos de trabalho) corresponde a 29,1% do estoque de empregos existentes em 2021. Isso evidencia como a atração de unidades fabris, mesmo em segmentos tradicionais pode transformar o perfil econômico das regiões incentivadas. Outro fator importante revelado pelos números é que mesmo municípios com vocação para se especializarem em alguma atividade econômica tem recebido outros empreendimentos, como são os casos de Belo Jardim, Goiana e Caruaru.

TABELA 2.3.7
Empregos formais em segmentos do setor de fabricação de produtos farmoquímico e farmacêuticos, Municípios Selecionados (2010 e 2021)

MUNICÍPIOS	FABRICAÇÃO DE BEBIDAS NÃO-ALCOÓLICAS			FABRICAÇÃO DE BEBIDAS NÃO-ALCOÓLICAS			TOTAL		
	2010	2021	DIFERENÇA ENTRE ESTOQUES 2021/2010	2010	2021	DIFERENÇA ENTRE ESTOQUES 2021/2010	2010	2021	DIFERENÇA ENTRE ESTOQUES 2021/2010
Caruaru	0	0	0	14	176	162	14	176	162
Custodia	0	0	0	31	147	116	31	147	116
Cabo de Santo Agostinho	0	0	0	0	113	113	0	113	113
Goiana	3	94	91	0	0	0	3	94	91
Limoeiro	0	0	0	25	94	69	25	94	69
Demais municípios	191	111	-80	783	525	-258	974	636	-338
TOTAL	194	205	11	853	1.055	202	1.047	1.260	213

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência (MTP). Elaboração Ceplan.



Outros segmentos industriais incentivados pelo PRODEPE são exemplares de como a geração de empregos trouxe efeitos significativos para a economia dos municípios, ressaltando-se, entre esses os segmentos farmacêutico e farmoquímico que são complementares entre si. O primeiro, apresentou forte ampliação no país nos últimos dez anos, apresentando taxas de crescimento significativas. São empresas de grande porte, cuja participação vem se elevando no mercado farmacêutico e farmoquímico nacional. Em 2021, os dois segmentos empregavam 1260 pessoas nos cinco municípios listados na Tabela 3.7, tendo sido gerados, entre 2010 e 2021, 213 empregos.

Em Pernambuco, este segmento teve investimentos incentivados pelo PRODEPE. Embora seja capital intensivo, ainda com pouca densidade no estado e baixa absorção de mão de obra, destacam-se naqueles municípios que apresentam o maior número de empregos criados: Caruaru (162) e Custódia (116), fora do âmbito da RMR e Cabo de Santo Agostinho (113), na área metropolitana (Tabela 2.3.7). Entre 2010 e 2021, Caruaru com 1157,1% (passa de 14 empregos para 176) e Custódia com 374,2% (passa de 31 empregos para 147) de crescimento do emprego formal, o que representam 12,9% e 9,2% do total dos postos de trabalho registrados pelo CNAE para o segmento farmacêutico em Pernambuco, atestando o dinamismo econômico que os incentivos fiscais trouxeram para esses municípios.

Por sua vez, a indústria farmoquímica, cuja dinâmica é condicionada ao desenvolvimento de seu principal demandante, a indústria farmacêutica, embora ainda pequena em comparação ao tamanho desse segmento em nível nacional, é um setor cuja presença em Pernambuco é relativamente recente, mas que vem demonstrando potencial para atrair empresas via incentivos. No último quinquênio conseguiu alavancar investimentos de aproximadamente R\$ 1,8 bilhões, embrião da criação de um cluster e posterior implantação de um polo farmoquímico, no Complexo Industrial e Portuário de Suape, no município do Cabo de Santo Agostinho, o qual em sinergia com o polo médico, já existente e consolidado no estado,

contribuirá para realização de estudos visando o aprimoramento de medicamentos e a geração de tecnologias apropriadas. Nesse sentido, pode interagir com o Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste (CETENE), instalado na UFPE, estimulando a execução de programas e projetos em áreas estratégicas, a exemplo da biotecnologia e nanotecnologia, importantes no processo de criação de novos produtos de ponta. Isso contribuirá para reduzir um dos principais entraves à atração de empreendimentos do setor farmoquímico, que é o domínio de competências tecnológicas.

A indústria petroquímica, atraída para Pernambuco ainda na primeira década do século XXI, é capital intensiva - assim como a de fármacos e farmoquímica - e não está totalmente amparada no PRODEPE, já que este contempla a produção de plásticos, mas não de toda a cadeia. Contudo, dada sua importância e ao fato de que sua implantação se deveu mais a outras decisões de política pública, o segmento é analisado neste documento.

Na Tabela 2.3.8 são relatados os empregos deste ramo industrial em 2021. Até 2005, a RAIS não apontava nenhum emprego formal para empresas nestes segmentos. Somente a partir de 2006 surgem empresas contratando mão de obra, com um empreendimento produzindo o ácido tereftálico purificado (PTA), matéria-prima para a produção de poliéster e no ano seguinte surge uma planta produtora de filamentos de poliéster (POY) visando atender a demanda do setor têxtil e de confecções nordestino. Essas unidades industriais receberam investimentos de aproximadamente R\$ 1,67 bilhões à época.

Em 2021, a indústria petroquímica absorvia 1.373 pessoas nos três segmentos distribuídos nos cinco municípios constantes da Tabela 2.3.8.

No primeiro trimestre de 2023 a fabricação de Produtos Derivados do Petróleo respondeu por 4,5% do ICMS arrecadado em Pernambuco, o que revela a importância da refinaria para a economia estadual. Por sua vez, a fabricação de produtos químicos respondeu por 2,6%



TABELA 2.3.8

Empregos formais em segmentos ligados à Petroquímica, Municípios Selecionados (2021)

MUNICÍPIOS	FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DERIVADOS DO PETRÓLEO	FABRICAÇÃO DE PRODUTOS QUÍMICOS ORGÂNICOS	FABRICAÇÃO DE RESINAS E ELASTÔMEROS	TOTAL
Cabo de Santo Agostinho	0	2	111	113
Ipojuca	519	420	155	1.094
Jaboatão dos Guararapes	0	1	30	31
Recife	13	70	14	97
Demais municípios	6	3	29	38
TOTAL	538	496	339	1.373

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência (MTP). Elaboração Ceplan.

da arrecadação desse tributo no estado, segmento que processa produtos químicos orgânicos, dos quais destacam-se resinas e elastômeros. Apesar, de neste caso, as estatísticas tributárias não serem disponibilizadas ao público, para garantir o sigilo vez que seriam facilmente identificáveis dada sua natureza monopolística, estima-se grosso modo que a receita de ICMS dessa cadeia produtiva deva corresponder a pouco mais de 5% do total desse tributo arrecadado pelo estado.

Destaca-se que tanto a fabricação de 'Produtos Derivados do Petróleo' quanto as de 'Produtos Químicos Orgânicos' e de 'Resinas e Elastômeros' concentram-se no município de Ipojuca, gerando 1.094 postos de trabalho. Os segmentos operam no âmbito do Complexo Industrial e Portuário de Suape, responsabilizando-se, respectivamente, em 2021, pela geração de 96,5%, 84,7% e 45,7% do total do emprego formal de cada um desses segmentos em Pernambuco.

2.3.6 Impactos na arrecadação do ICMS (dados da SEFAZ)

Outra fonte de informação utilizada na análise foi a Secretaria da Fazenda de Pernambuco (SEFAZ) que forneceu tabulações especiais. Analisando-se o contingente de empreendimentos beneficiados por programas de incentivos fiscais envolvendo o setor industrial (Tabela 2.3.9), destacam-se, em termos absolutos, os segmentos do 'comércio por atacado, exceto veículos automotores e motocicletas' (20,8% do total de empresas incentivadas em 2022) e 'fabricação de produtos alimentícios' (responsável por 15,9%), mencionando-se ainda como relevantes a 'fabricação de produtos químicos' (7,9%) e 'fabricação de produtos de borracha e de material plástico' (7,6%). Estes segmentos representam mais da metade (52,2%) das unidades produtivas beneficiadas pelos programas de incentivos no estado. A fabricação de veículos responde por apenas 3,1% do total das empresas beneficiadas.

É importante salientar que dentre 18 segmentos industriais relacionados na Tabela 2.3.9 (não sendo aqui computado 'outros'), apenas três tiveram redução no número de empresas no comparativo do efetivo de 2013 com o de 2022.



TABELA 2.3.9

Número de empresas beneficiadas por programas de incentivos fiscais (2013 a 2022)

SETOR ECONÔMICO	Nº DE EMPRESAS									
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas	48	58	60	59	65	67	68	72	73	86
Comércio por atacado, exceto veículos automotores e motocicletas	211	222	228	225	232	231	242	246	241	252
Comércio varejista	14	13	14	15	13	12	14	14	16	17
Extração de minerais não-metálicos	19	22	26	24	21	20	21	19	22	21
Fabricação de bebidas	40	43	44	45	47	48	49	48	50	48
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	20	19	21	23	22	23	21	23	30	36
Fabricação de máquinas e equipamentos	21	25	27	23	21	22	18	17	18	19
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	22	22	23	21	21	20	16	16	17	16
Fabricação de móveis	37	39	43	39	36	39	45	45	49	46
Fabricação de produtos alimentícios	103	111	122	130	143	147	163	168	193	192
Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	68	71	69	70	73	77	86	80	87	92
Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	40	45	47	47	40	43	44	42	44	53
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	70	75	74	73	71	68	67	64	72	73
Fabricação de produtos diversos	12	14	13	13	12	13	13	14	14	15
Fabricação de produtos químicos	74	74	79	80	81	81	85	92	97	95
Fabricação de produtos têxteis	18	18	16	18	18	18	19	19	17	18
Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	13	25	31	31	31	31	33	32	37	38
Metalurgia	15	15	14	14	13	14	14	13	11	11
Outros	68	76	82	81	72	73	85	80	74	82
TOTAL	913	987	1.033	1.031	1.032	1.047	1.103	1.104	1.162	1.210

Fonte: SEFAZ/PE. Elaboração Ceplan.



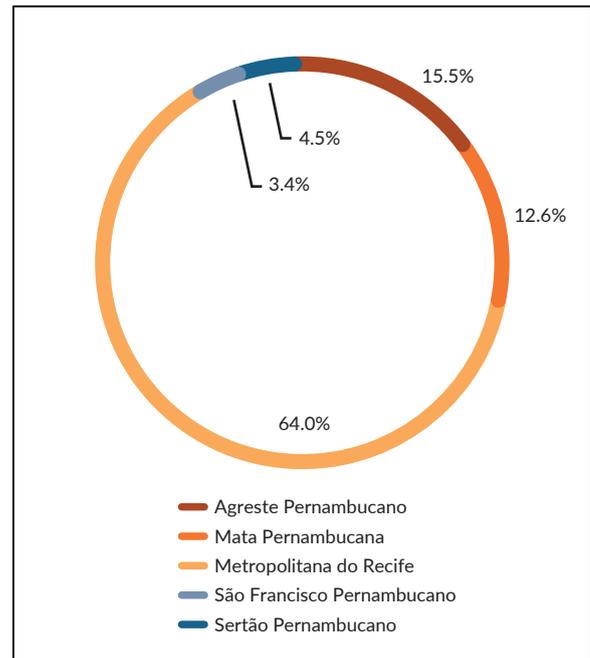
GRÁFICO 2.3.1
Participação (%) das empresas incentivadas no total de estabelecimentos com arrecadação de ICMS - Pernambuco (2022)



Fonte: SEFAZ/PE. Elaboração Ceplan.
(setores com participação acima de 10%)

O Gráfico 2.3.1 destaca os segmentos industriais incentivados que detêm participação no ICMS acima de 10% em 2022, ressaltando-se entre eles a 'Fabricação de produtos químicos' (28,8% nessa condição), seguidos da 'metalurgia' (23,9%), 'fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias' (23,5%) e 'fabricação de bebidas' (21,2%). Em menor escala registram-se a 'fabricação de produtos de borracha e de material plástico' (18,2%), 'extração de minerais não-metálicos' (13,2%) e 'fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos' (11,5%). Note-se que a tabela contém segmentos industriais, além daqueles que apresentam grande destaque na formação de clusters e que geraram profundas transformações nos municípios, o que demonstra que o PRODEPE apresenta resultados que estão disseminados e enraizados na economia pernambucana.

GRÁFICO 2.3.2
Distribuição (%) das empresas incentivadas por Regiões - Pernambuco - (2022)



Fonte: SEFAZ/PE. Elaboração Ceplan.

O Gráfico 2.3.2 mostra a distribuição das empresas incentivadas por mesorregião, em 2022, segundo dados da SEFAZ, com destaque para a Região Metropolitana do Recife, agregando pouco mais de 3/5 dos estabelecimentos incentivados no estado (64%). Entretanto deve-se ressaltar que esta região incorpora menos da metade das empresas contribuintes do ICMS (49,6%). Por seu turno, a mesorregião do Agreste Pernambucano que compreende 15,5% das empresas que recebem incentivo fiscal, responde por 22,8% da contribuição do ICMS. Por outro lado, a Mata Pernambucana com 12,6% das indústrias que recebem incentivo, contribui com 10,7% do ICMS. Nesse sentido, as mesorregiões do Sertão Pernambucano e do São Francisco Pernambucano contribuem, respectivamente, com 9,5% e 7,4% do ICMS estadual, respondendo por 4,5% e 3,4% das indústrias incentivadas em Pernambuco. Esta informação corrobora os dados da ADEPE e mantém a constatação da necessidade de maiores esforços para a atração de empresas para fora da RMR e, em especial, para as RD's que compõem o sertão estadual. Os dados da SEFAZ indicam que, em



TABELA 2.3.10

Arrecadação de ICMS das empresas industriais beneficiadas por programas de incentivos fiscais (2022)

SETOR ECONÔMICO	ARRECADAÇÃO (R\$ 1 MILHÃO)	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL (%)
Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas	310,51	57,1%
Comércio por atacado, exceto veículos automotores e motocicletas	1.496,07	24,9%
Comércio varejista	91,65	2,7%
Extração de minerais não-metálicos	13,58	26,6%
Fabricação de bebidas	533,27	96,0%
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	84,55	88,9%
Fabricação de máquinas e equipamentos	24,56	70,5%
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	79,28	88,8%
Fabricação de móveis	29,88	77,8%
Fabricação de produtos alimentícios	617,02	83,7%
Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	175,08	87,3%
Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	100,24	75,2%
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	175,52	83,6%
Fabricação de produtos diversos	13,61	59,1%
Fabricação de produtos químicos	488,40	91,3%
Fabricação de produtos têxteis	88,57	89,3%
Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	457,03	95,6%
Metalurgia	116,85	97,1%
Outros	132,38	2,4%
TOTAL	5.028,06	26,8%

Fonte: SEFAZ/PE. Elaboração Ceplan.

2022, a arrecadação do ICMS das empresas incentivadas em Pernambuco totalizou aproximadamente R\$ 5,03 bilhões, dos quais a maior parcela (29,75%) coube ao segmento de 'comércio por atacado, exceto veículos automotores e motocicletas' (Tabela 2.3.10). A fabricação de 'produtos alimentícios' e a de 'bebidas', maiores representantes da indústria de bens não duráveis de consumo, contribuíram para a arrecadação de, respectivamente, 12,3% e 10,6%, ressaltando-se ainda o recolhimento dos segmentos das indústrias fabricantes de 'produtos químicos' (9,7%) e de 'veículos automotores, reboques

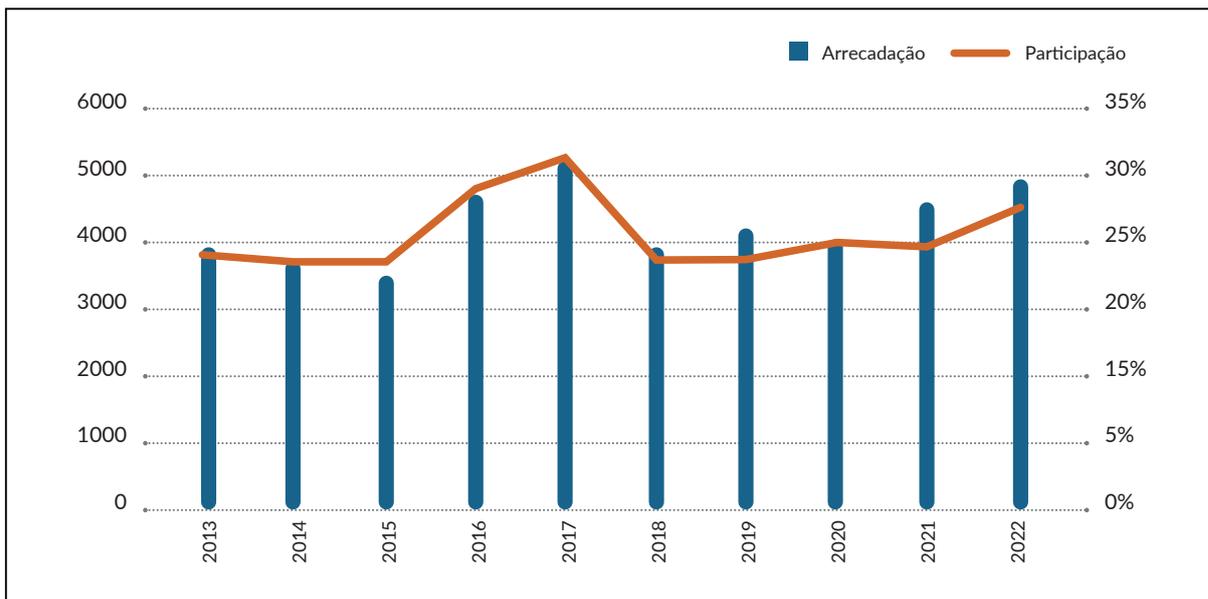
e carrocerias' (9,1%). Esses cinco segmentos produtivos industriais respondem pela arrecadação de 71,4% do ICMS pago pelas indústrias incentivadas em 2022.

A tabela em questão também apresenta a participação da arrecadação das empresas incentivadas no total da arrecadação estadual do mesmo segmento. Ela mostra a importância dos incentivos para cada um dos segmentos econômicos atendidos pelo programa. Em 13 de 19 segmentos a participação da arrecadação proveniente das empresas incentivadas ultrapassa 70%.



GRÁFICO 2.3.3

Pernambuco: Evolução da arrecadação e participação das empresas beneficiadas por programas de incentivos fiscais – 2013 a 2022 (R\$ milhões)



Fonte: SEFAZ/PE. Elaboração Ceplan. Dados ajustados utilizando-se o IPCA.

Essas informações indicam que as empresas atraídas pela política de incentivos fiscais em suas diversas modalidades, além de aumentarem a capacidade produtiva da economia e de gerarem milhares de empregos, são fontes de receita para o tesouro estadual, contrariando argumento comum entre os críticos da política de incentivos sobre efeitos adversos da renúncia fiscal. Empresas que não são atraídas, obviamente não pagam imposto, nem geram riqueza. O aumento da arrecadação originada das empresas atraídas pela política de incentivos viabilizou, em 2022, uma arrecadação de R\$ 5 bilhões que se destina a financiar serviços e investimentos públicos.

O Gráfico 2.3.3 aponta o comportamento, ao longo do tempo, da arrecadação das empresas incentivadas classificadas pelos segmentos econômicos listados na Tabela 2.3.10. Também mostra a participação desta arrecadação no mesmo conjunto de segmentos. Ela permite vislumbrar a dinâmica da arrecadação dentro do contexto do ciclo econômico nacional. Este gráfico evidencia um efeito contracíclico decorrente das empresas incen-

tivadas no estado. Isto é possível ser observado porque tanto a arrecadação quanto a sua participação cresceram nos anos de 2016 e 2017 quando o estado ainda estava sobre os impactos adversos da crise econômica iniciada em meados de 2014. Em 2020, ano mais forte da pandemia, no qual a maior parte das atividades apresentou queda, a arrecadação das empresas incentivadas cresceu ou manteve-se constante. A retomada econômica pós-pandemia, que tem sido difícil para o setor industrial em todo o país, é mais pronunciada entre as empresas incentivadas, já que se observa aumentos na sua arrecadação e participação no total da receita.

2.3.7 Os incentivos e a inovação

Em 2013 foi criado o Fundo INOVAR, dispositivo que atrela a concessão de benefícios fiscais (PRODEPE, PRODINPE e PRODEAUTO) ao esforço da empresa em ações de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PDI). Anualmente as empresas precisam relatar ao Fundo Inovar quais foram seus esforços de PDI. Caso a empresa não tenha realizado ações por conta própria, ela deve re-



alizer aportes ao Fundo Inovar. Este fundo foi recebendo aportes e, depois de estabelecidos os critérios e sistemática de sua utilização, passou a fazer ações de fomento à pesquisa e inovação desde 2021. A literatura econômica e a experiência internacional são contundentes em mostrar como este tipo de investimento possui efeitos de longo prazo, conduzindo ao crescimento da produtividade e da qualidade de vida das regiões beneficiadas.

Existe em Pernambuco uma sistemática que atrela os incentivos fiscais a efeitos positivos de longo prazo, além dos efeitos de curto e médio prazo, já analisados.

SANTOS (2023) aponta que as ações de Pesquisa do Fundo Inovar apresentam como característica central a exigência de que haja a interação de empresas do estado com a rede de pesquisa existente nas Universidades e Institutos de Pesquisa estaduais. Tal exigência provoca uma mudança de postura institucional criando a cultura de colaboração entre empresas e academia que é o motivo de sucesso das regiões mais desenvolvidas e um ponto frágil no setor industrial nacional. No estudo demonstra-se que, com a utilização do Fundo Inovar, o número de editais anuais com a finalidade de estimular a inovação nas empresas salta de uma média de 3 para 8 em 2022.

A Tabela 2.3.11 apresenta o total de benefícios do Fundo Inovar, mostrando que não beneficiam apenas as empresas industriais incentivadas, mas, principalmente startups locais onde haja parcerias na busca pela inovação. Cumpre destacar que a lógica das Startups é a de resolver problemas muito específicos desenvolvendo produtos, serviços ou processos inovadores. As startups são um caminho possível para que a indústria pernambucana incorpore cada vez mais habilitações digitais, prática que vem sendo denominada de Indústria 4.0.

A Tabela 2.3.12 evidencia a dimensão financeira da contribuição do Fundo Inovar até o momento. Por se tratar de ações de longo prazo e de alto risco ainda é cedo para ser feita uma avaliação qualitativa dos resultados decorrentes dos recursos disponibilizados.

TABELA 2.3.11
Total de beneficiados de ações do Fundo Inovar por tipo (2021 a 2023)

TIPO	NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS	%
Ambiente de Inovação	17	15,7
Centro de Inovação	8	7,4
Empresa	28	25,9
Lócus de Inovação	24	22,2
Startup	31	28,7
Total	108	100,0

Fonte: Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Pernambuco. Elaboração Ceplan.

Contudo, o estudo de Santos (2022) demonstra que a aplicação destes recursos permitiu que a FACEPE retomasse os desembolsos a níveis históricos a despeito da ausência de investimentos em inovação por parte do Governo Federal em ambiente de forte contenção fiscal. Os desembolsos que antes contavam com a maior parte do financiamento provindos da FINEP e do CNPQ hoje são atendidos por orçamento da FACEPE ou do Fundo Inovar.

Deve-se ressaltar que apesar de os recursos serem modestos (R\$ 7,3 milhões) – sendo orçado para o período 2022/2023 em R\$ 10,21 milhões – dos quais foram aprovados 89%, sendo que 80,4% foram realizados (R\$ 7,3 milhões), esse subsídio é de significativa importância para o avanço tecnológico do setor industrial, contribuindo como suporte para incentivar projetos de sustentabilidade e para capacitação profissional da mão de obra do setor, iniciativas fundamentais para fortalecer o desenvolvimento da indústria pernambucana.



TABELA 2.3.12
Editais de fomento FACEPE – Fundo Inovar (2021 a 2023)

SETOR ECONÔMICO	VALORES (R\$ 1.000,00)		
	ORÇADO	APROVADO	EXECUTADO
PróStartups Operação - Fluxo Contínuo	500,00	250,00	250,00
PróStartups Incubadoras	1.000,00	800,00	533,33
PróStartups Operação - 2021	2.000,00	1.896,39	1.896,39
PróStartups Bônus Tecnológico - 2021	500,00	337,09	337,09
PróStartups Bônus Tecnológico - Fluxo Contínuo - 2022	500,00	337,91	337,91
Lócus da Inovação (Apoio)	1.500,00	1.398,97	1.353,67
Lócus da Inovação (Credenciamento)	1.008,00	1.008,00	700,50
Fronteiras da Inovação	2.000,00	1.894,90	1.894,90
COMPET - PE	1.200,00	1.162,43	-

Fonte: Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Pernambuco. Elaboração Ceplan.



Benefícios fiscais, reforma tributária e desenvolvimento regional: recomendações

Neste capítulo faz-se uma breve análise da política de incentivos fiscais como instrumento de redução das desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro. São também sumariados os principais resultados e recomendações no contexto da análise de como a política de incentivos fiscais promoveu o desenvolvimento da economia pernambucana ao atrair novas unidades produtivas e modernizar a sua indústria de transformação. Considerações finais sobre as principais questões envolvidas no processo da discussão sobre reforma tributária no Congresso Nacional também serão apresentadas.



3.1 BENEFÍCIOS FISCAIS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

As desigualdades regionais se constituem em uma das características marcantes do desenvolvimento brasileiro. As forças de mercado, por si só, não foram nem serão capazes de reduzi-la. É uma, entre outras iniquidades, que desafiam governos e sociedade. São necessárias políticas públicas para desconcentrar as atividades econômicas. Políticas explícitas e implícitas de desenvolvimento regional buscam cumprir esse papel usando vários instrumentos entre os quais se destacam os tributários. Na ausência ou fragilização de uma política nacional de desconcentração das atividades produtivas, governos estaduais e o governo federal fizeram uso desses instrumentos para atrair novos empreendimentos para as regiões menos desenvolvidas onde a carência de infraestrutura econômica e social, e de capital humano dificultavam decisões de investimento pelo setor privado para implantar novos negócios, especialmente indústrias, nos territórios com menor capacidade de atração de empreendimentos produtivos.

O Nordeste, e Pernambuco, em particular, tiveram vários avanços nas últimas décadas apesar da inconsistência e descontinuidades de várias políticas públicas como atesta a história do desenvolvimento e do planejamento regional no país. As desigualdades regionais diminuíram, mas ainda persistem em níveis preocupantes. Neste contexto os governos estaduais construíram

ao longo dos anos políticas de incentivos fiscais para atrair novos investimentos. Decisões de investimento levam em conta vários fatores como se explicitou no início deste documento. Para compensar desvantagens competitivas que se expressam em taxas de rentabilidades mais baixas em comparação com localizações alternativas, essas políticas usam instrumentos tributários que buscam reduzir esses hiatos. Na ausência desses instrumentos as decisões de investimento serão ditadas por vantagens locacionais e de mercado que não são ainda apresentadas pelas regiões menos desenvolvidas.

Como foi demonstrado na análise acima, apesar das dificuldades metodológicas de isolar seus impactos, a política de incentivos fiscais por meio do PRODEPE e instrumentos complementares deu uma substancial contribuição para atrair novos empreendimentos produtivos para o estado de Pernambuco. Os empresários, o mercado e o governo sabem disso. Vários foram os avanços. A indústria pernambucana se modernizou, se reestruturou, se interiorizou, aumentou sua participação no PIB estadual, no valor da transformação industrial (VTI) do Nordeste e do país. Foram bons resultados dos quais parcela imponderável deve-se à aplicação dos instrumentos tributários. Várias empresas demonstram que a taxa de retorno dos investimentos cairia se os in-



centivos fossem retirados, levando a uma eventual decisão de realocar espacialmente o empreendimento.

Por essas razões é importante manter os benefícios fiscais por um período de tempo suficiente para que consolidem a rentabilidade dos seus negócios e permaneçam onde estão. Pernambuco avançou, mas precisa consolidar e ampliar suas conquistas. O novo dinamismo econômico e o esforço para melhorar o capital físico e humano irão gradualmente tornar os benefícios fiscais menos determinantes para enraizar os empreendimentos atraídos no território. É desejável que essas unidades produtivas se tornem gradualmente menos dependentes dos benefícios e, eventualmente, possam ser rentáveis e prósperas independentemente deles. Todavia, enquanto o mercado e a economia não propiciarem essa autonomia, é importante que os benefícios fiscais permaneçam.

A reforma tributária, se aprovada, acaba com a guerra fiscal pois a tributação seria feita apenas no destino. Isso significa que benefícios fiscais com base no eventual futuro Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) não poderia ser usado como instrumento para atrair novos investimentos. Todavia, mesmo que a reforma não seja aprovada, Convênio ICMS 190/2017, mencionado na seção 2.1 deste documento alerta que o prazo de fruição dos benefícios em vigor, e de eventuais novos ainda sob a égide do atual sistema tributário, expira em 31 de dezembro de 2032, daqui a nove anos. Em qualquer circunstância, tem-se que se iniciar negociações para a manutenção dos incentivos em novas bases. Este é um desafio de política pública. Paralelamente, o Nordeste e Pernambuco têm que consolidar avanços e melhorar sua infraestrutura e qualidade dos recursos humanos. Eventualmente decisões de investimentos serão governadas só por estes fatores que são determinantes do progresso econômico e do sucesso das empresas medida pelas suas taxas de rentabilidade e de retorno sobre o capital investido.

Este documento lança bases para esta discussão no âmbito do estado e do Nordeste junto aos atores

políticos responsáveis pela formulação e execução de políticas públicas, inclusive as que usam instrumentos tributários ou de outra natureza para promover o desenvolvimento regional e reduzir as desigualdades no espaço brasileiro que continuam sendo desafio permanente para os governantes e para a sociedade civil. Pernambuco e o Nordeste continuam precisando de um tratamento especial.

Esta conclusão fundamenta-se nos resultados obtidos das análises realizada nos capítulos anteriores e que estão sumariadas abaixo:

3.2 SÍNTESE DOS PRINCIPAIS RESULTADOS E CONCLUSÕES

Destacam-se os seguintes resultados e conclusões decorrentes da análise das transformações observadas nas economias do Nordeste e especialmente em Pernambuco para as quais contribuíram, de forma expressiva, a política de incentivos fiscais que atraíram novas indústrias por meio do PRODEPE, criado em 1999, mas também por incentivos correlatos voltados para segmentos específicos:

NORDESTE

- O Nordeste passou a acompanhar e, em alguns momentos, ultrapassar, a dinâmica da economia nacional. De 2002 a 2019, enquanto o PIB brasileiro se expandiu 46,4% o do Nordeste cresceu 53,3%, taxa superior à presenciada no Sudeste (39,4%) e no Sul (42,15);
- No Nordeste, a indústria, apoiada em incentivos federais e estaduais, se expandiu e explica parte desta nova tendência da economia regional;
- Nesse movimento, as indústrias não tradicionais ganharam espaço na economia regional, apontando para a conformação de novas cadeias produtivas, como as da indústria automotiva, de refino de petróleo/petroquímica e a farmoquímica / farmacêutica. E Pernambuco se destaca na região;



- Em que pesem os avanços significativos verificados, a maior parte das empresas do Nordeste ainda apresenta baixa produtividade do trabalho. Em 2020, a região registrou a menor produtividade entre as regiões brasileiras.

PERNAMBUCO

- Na última década do século passado a economia estadual experimentava perda de importância na indústria nacional e mesmo regional. Estava se desindustrializando;
 - Em paralelo, Pernambuco investiu na consolidação de um Complexo Industrial e Portuário, em Suape, que no século atual, terminou atuando como diferencial competitivo para a atração de empreendimentos industriais;
 - Na primeira década deste século, Pernambuco atraiu bloco de investimentos de R\$ 105 bi, valor equivalente a 2/3 do PIB de 2016 (de R\$ 167 Bi). A indústria de transformação atraiu cerca de 2/3 destes investimentos e se recuperou da fase de crise anterior. Entrou em um momento de reindustrialização;
 - Desde então, a economia pernambucana tendeu a apresentar dinamismo acima da média nacional, salvo nos anos recentes de pandemia;
 - As exportações da indústria de transformação cresceram 229,0%, entre 2007 e 2022 passando a participar com 90,7% do total do valor exportado em 2022, com mudanças significativas na pauta de exportações: o complexo sucro-alcooleiro perdeu a liderança e outros segmentos industriais cresceram, como o complexo automotivo;
 - Na atração de investimentos estrangeiros, Pernambuco tornou-se o segundo na região atrás apenas da Bahia. Segmentos industriais de bebidas, produtos alimentares e o automotivo foram os principais focos de atração;
 - Pernambuco tem mostrado uma trajetória oposta a brasileira que vem apresentando um processo de desindustrialização, enquanto o estado ampliou, diversificou, modernizou e interiorizou seu parque manufatureiro;
 - As transformações observadas foram relevantes para o avanço da economia pernambucana. A atividade industrial-manufatureira foi um dos principais motores do desenvolvimento econômico e social do estado;
 - Pernambuco tem seguido uma trajetória de reindustrialização, com ganhos de participação do setor no VAB total do estado (+1,4p.p.) frente a 2007, ao passo que, no país, o cenário é de perda de importância relativa (-4,6p.p.). A indústria de transformação do estado aumentou sua participação no PIB do estado de 10,8% para 12,5%, entre 2007 e 2020;
 - O emprego formal em Pernambuco cresceu 34,2% entre 2007 e 2021, acima da média nacional (29,6%). Na indústria de transformação a variação do emprego formal, neste período, foi de 5,4%, respondendo por 73,1% do emprego do setor industrial;
 - Na repartição regional do VAB Industrial a Região Metropolitana de Recife perdeu participação, de 72%, em 2007, para 61%, em 2020. Por outro lado, destaca-se a Mata Pernambucana, que ganhou +10p.p. de participação no mesmo período;
 - Apesar de ter reforçado sua base industrial, a Região Metropolitana de Recife apresentou queda de 6p.p. na sua participação, em termos de estabelecimentos, enquanto, no emprego, a participação caiu de 58% para 54%, durante o período 2007 - 2021.
- A análise dos efeitos da política de incentivos apresenta os seguintes resultados:
- Estudos técnicos sobre os efeitos da política de incentivos apontam para resultados positivos. Um estudo constata que as empresas incentivadas am-



pliam a contratação de pessoal em 8,6% e este efeito dura até 5 anos. Outro indica que para cada R\$ 1.000,00 de investimentos cria-se 1 nova vaga de emprego formal;

- No período de 2007 a 2022 houve um aumento considerável dos investimentos previstos que se elevaram de R\$ 38,5 para R\$ 50 bilhões (+ 30%);
- Os investimentos estimados para Pernambuco, especialmente os previstos para os anos de 2007 a 2014, mas não exclusivamente, contribuíram para modernizar a indústria pernambucana, em segmentos que tinham pouca expressividade no tecido produtivo estadual;
- Os incentivos do PRODEPE para a indústria de transformação mudaram a distribuição regional do PIB, contribuindo também para transformar a configuração das atividades econômicas no interior das Regiões de Desenvolvimento do estado;
- As RD's que receberam maiores intenções de investimentos foram as do litoral pernambucano (Metropolitana, Mata Norte e Mata Sul), indicando forte concentração no leste do Estado;
- Todas as RD's do Sertão pernambucano, com exceção da RD do São Francisco, enfrentaram dificuldades para atrair novos investimentos;
- Houve um aumento expressivo nas intenções de geração de empregos previstos pelas empresas que pleitearam os incentivos. O volume de empregos estimados cresceu de 80,8 para 106 mil, entre 2007-2014 e 2015-2022, uma variação de 31,2%;
- O volume total de empregos previsto, no período 2014 a 2022, de 106 mil corresponde a cerca de 8,0% do estoque de empregos formais computados em Pernambuco em dezembro de 2022;
- A RMR foi o destino de 47,2% dos postos de trabalho previstos pelos investimentos incentivados

pelo PRODEPE. As demais foram, Mata Sul (12,2%), Agreste Central (11,8%), Sertão do São Francisco (8,6%) e Mata Norte (8,2%). As indústrias atraídas para a RMR são mais capital-intensivas;

- O setor automotivo, é fruto da concessão de incentivos fiscais tendo criado 13,5 mil empregos formais até dezembro de 2021, transformando a economia da Zona da Mata Norte do estado. Apesar da concentração do polo automotivo nesta região, outros municípios, como Bonito, foram beneficiados;
- O setor automotivo representa 44,5% do emprego formal do município de Goiana, demonstrando a relevância do incentivo fiscal como instrumento de política pública transformadora da realidade do território;
- Segmentos tradicionais da economia estadual como a fabricação de alimentos e a fabricação de bebidas tem recebido investimentos atraídos pelo PRODEPE;
- As empresas produtoras de alimentos beneficiadas pelos incentivos fiscais geraram, em 2021, aproximadamente 5,9 mil empregos – volume correspondente a 5,5% do total dos empregos formais do setor industrial pernambucano;
- No segmento produtor de bebidas, destaca-se Itaipissuma como município beneficiário da política de incentivos. Entre 2010 e 2021 foram criados nesse município 1,54 mil empregos na indústria de bebidas;
- Em 2021, os segmentos farmacêuticos e farmoquímico empregavam 1260 pessoas nos municípios de Caruaru, Custódia, Cabo de Santo Agostinho, Goiana e Limoeiro, gerando 213 empregos entre 2010 e 2021;
- Em 2021, a indústria petroquímica absorvia 1.373 pessoas em quatro municípios Recife, Jaboatão dos Guararapes, Ipojuca e Recife;



- Dados da Secretaria de Fazenda indicam que atualmente 1.210 empresas possuem algum tipo de incentivo fiscal;
- Em 2022 as empresas incentivadas geraram uma arrecadação de R\$ 5 bilhões. Em 13 de 19 segmentos a participação da arrecadação proveniente de empresas incentivadas ultrapassa o montante de 70%;
- Segundo dados da SEFAZ, a RMR, em 2022, respondia por pouco mais de 3/5 dos estabelecimentos incentivados no estado (64%), embora participe com 49,6% das empresas contribuintes de ICMS no estado;
- A mesorregião do Agreste Pernambucano com 15,5% das empresas incentivadas, responde por 22,8% da contribuição do ICMS; a Mata Pernambucana com 12,6% das indústrias que recebem incentivo contribui com 10,7% do ICMS, as mesorregiões do Sertão Pernambucano e do São Francisco Pernambucano contribuem, respectivamente, com 9,5% e 7,4% do ICMS estadual, respondendo por 4,5% e 3,4% das indústrias incentivadas em Pernambuco;
- As informações indicam que as empresas atraídas pela política de incentivos fiscais além de aumentarem a capacidade produtiva da economia e de gerarem milhares de empregos, são fontes de receita para o tesouro estadual, contrariando o argumento dos críticos da política de incentivos de que a renúncia fiscal impõe perdas à sociedade;
- A análise demonstra que o PRODEPE tem atuação e resultados que estão disseminados e enraizados na economia pernambucana;
- A existência de dispositivo que atrela a concessão de benefícios às ações de Pesquisa Desenvolvimento e Inovação permitem que hoje a FACEPE apresente o crescimento no número de editais e de ações de apoio a pesquisas que envolvam a interação entre universidades e indústrias, sendo um importante fa-

tor para garantir o crescimento da produtividade e da economia no longo prazo.

Estes resultados e conclusões mostram como os incentivos fiscais contribuíram para fortalecer a indústria e, por conseguinte a economia estadual. A seção seguinte analisa como o projeto de reforma tributária em trânsito no Congresso Nacional impõe desafios para a economia e para a indústria.

3.3 A REFORMA TRIBUTÁRIA E OS DESAFIOS PARA A INDÚSTRIA

Frequentes são as notícias na imprensa nacional acerca da reforma tributária, ora em debate, no Congresso Nacional.

É importante salientar algumas características do IVA – Imposto sobre Valor Agregado proposto pelo projeto de reforma:

- Base ampla de incidência, alcançando operações com bens materiais e imateriais, inclusive cessão e licenciamento de direitos, e prestações de serviços
- Não cumulatividade plena (crédito financeiro)
- Adoção do princípio do destino nas operações interestaduais e intermunicipais
- Não incidência sobre exportações / Incidência sobre importações
- Legislação uniforme em âmbito nacional
- Incidência “por fora”
- Sistema de apuração simples e com o mínimo de obrigações acessórias

Não obstante tais características, a proposta prevê o fim dos incentivos pautados no ICMS, fato que é asseverado com a adoção do princípio do destino nas operações interestaduais e intermunicipais, de legis-



lação uniforme em âmbito nacional e incidência “por fora”.

Ora, tais características esvaziam a capacidade dos estados de instituírem programas de incentivos fiscais pautados no ICMS (ou IVA). Não bastasse, a aproximação do termo final de fruição dos incentivos fixados pelo Convênio ICMS 190/2017 (31/12/2032), exige-se especial atenção ao regime de tributação que se impõe, ainda que a reforma não seja aprovada.

Não se observa, contudo, atenção à concorrência internacional. Ocorre que as políticas estaduais de incentivos fiscais funcionam em certa medida como proteção do mercado local, em especial quando se observa que os produtos importados, concorrentes dos produtos locais, são tributados integralmente pelo ICMS enquanto os produtos de fabricação local têm a tributação reduzida pelos programas de incentivos.

Assim, os programas de incentivos não são instrumentos apenas de uma guerra fiscal nacional, mas de uma política de competitividade com o produto importado, podendo representar, ainda que de forma transversa, uma barreira fiscal.

É certo que acordos internacionais, a exemplo daquele celebrado no âmbito da OMC, estabelecem cláusulas de tratamento tributário recíproco. Ocorre que os programas de incentivos estaduais têm funcionado a muito tempo como um escape dessas cláusulas.

Assim, o fim dos programas de incentivos fiscais precisa ser acompanhado de uma solução para competitividade da indústria local.

O Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR) previsto na PEC 110, ao que parece, pode não ser uma solução abrangente da problemática de competitividade da indústria local. O FDR precisa assumir o papel de instrumento isonômico já que os diferenciais de alíquotas interregionais serão extintos bem como todas as políticas de incentivos fiscais, seja pela aprovação da re-

forma, seja pelo Convênio 190/2017. O FDR transforma-se, assim, em instrumento de política que evitaria o agravamento das desigualdades regionais desde que privilegie com base em critérios distributivos as regiões menos desenvolvidas do país.



REFERÊNCIAS

ARAUJO, Tania Bacelar de; ARAUJO, Tarcísio Patrício de (orgs). Socioeconomia pernambucana: mudanças e desafios. Recife: Cepe, 2018. 317p.

BRASIL, IBGE. Censo Demográfico. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html>.

BRASIL, IBGE. Contas Regionais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html>.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Comex Stat. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Previdência. Relação Anual de Informações Sociais. Disponível em: <https://bi.mte.gov.br/bgcaged/inicial.php>.

BRASIL, IBGE. Pesquisa Industrial Anual - Empresa. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9042-pesquisa-industrial-anual.html>.

BRASIL, IBGE. Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9294-pesquisa-industrial-mensal-producao-fisica-brasil.html>.

BRASIL, IBGE. PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html>.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 110, de 2019. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137699>.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 45, de 2019. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2196833>.

CEPLAN. Principais Impactos dos Setores Automotivo e Autopeças no Estado de Pernambuco. Recife, Consultoria Econômica e Planejamento, 36p. 2022.

CNI, Confederação Nacional da Indústria. Informativo CNI, Ano 5, Número 11. Brasília, julho de 2019. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/7a/6a/7a6a9f5a-bcd6-4f91-9aff-85de72387256/nota_economica_11_-_julho_2019.pdf.

OLIVEIRA, T. G. Impactos das Políticas Territoriais no Brasil: uma análise empírica. Tese de Doutorado, UFPE, Recife, 154 p. 2020.

PERNAMBUCO, Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco. Produto Interno Bruto - PIB. Disponível em: <http://www.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem/pibtrimestral;jsessionid=67010E-887C18263236F32433421896FB.jvm3i1h154>.

PERNAMBUCO. Convênio ICMS 190/17, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe, nos termos autorizados na Lei Complementar nº 160, de 7 de agosto de 2017, sobre a remissão de créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, bem como sobre as correspondentes reinstuições. Diário Oficial do Estado, Recife, PE, 15 de dezembro de 2017. Disponível em: https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2017/CV190_17.



PERNAMBUCO. Decreto nº. 44.650/2017, de 30 de junho de 2017. Regulamenta a Lei nº 15.730, de 17 de março de 2016, que dispõe sobre o ICMS. Diário Oficial do Estado, Recife, PE, 22 de agosto de 2017. Disponível em: https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/44650/texto/Dec44650_2017.htm.

PERNAMBUCO. Decreto nº 40.218 de 20 de dezembro de 2013. Regulamenta a obrigatoriedade de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação por contribuinte do ICMS beneficiário de incentivo fiscal, instituída pela Lei nº 15.063, de 4 de setembro de 2013. Diário Oficial do Estado, Recife, PE, 20 de dezembro de 2013. Disponível em: https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/Legislacao/Decretos/2013/Dec40218_2013.htm.

PERNAMBUCO. Decreto nº. 22.217/2000 e alterações, de 25 de abril de 2000. Institui a relação dos produtos enquadrados nos agrupamentos industriais prioritários para fins de fruição dos benefícios estabelecidos no Decreto nº 21.959, de 27 de dezembro de 1999, que regulamenta o Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco – PRODEPE e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Recife, PE, 25 de abril de 2000. Disponível em: https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/Legislacao/Decretos/2000/Dec22217_2000.htm.

PERNAMBUCO. Decreto nº. 21.959/1999, de 27 de dezembro de 1999. Regulamenta o Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco - PRODEPE, nos termos da Lei nº 11.675, de 11 de outubro de 1999, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Recife, PE, 27 de dezembro de 1999. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=6&numero=21959&complemento=0&ano=1999&tipo=&url=>.

PERNAMBUCO. Lei nº 15.063 de 04 de setembro de 2013. Institui a obrigatoriedade de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação por contribuinte do ICMS beneficiário de incentivo fiscal, bem como o

Fundo de Inovação do Estado de Pernambuco - INOVAR-PE. Diário Oficial do Estado, Recife, PE, 04 de setembro de 2013. Disponível em: https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis_Tributarias/2013/Lei15063_2013.htm.

PERNAMBUCO. Lei nº 13.830, de 29 de junho de 2009. Institui o Programa de Desenvolvimento do Setor Vitivinícola do Estado de Pernambuco. Diário Oficial do Estado, Recife, PE, 29 de junho de 2009. Disponível em: https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis_Tributarias/2009/Lei13830_2009.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.830%2C%20DE%2029%20DE%20JUNHO%20DE%202009.&text=Institui%20o%20Programa%20de%20Desenvolvimento%20do%20Setor%20Vitivin%C3%ADcola%20do%20Estado%20de%20Pernambuco.

PERNAMBUCO. Lei nº 13.484, de 29 de junho de 2008. Institui o Programa de Desenvolvimento do Setor Automotivo do Estado de Pernambuco. Diário Oficial do Estado, Recife, PE, 29 de junho de 2008. Disponível em: https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis_Tributarias/2008/Lei13484_2008orig.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.484%2C%20DE%2029,Automotivo%20do%20Estado%20de%20Pernambuco.

PERNAMBUCO. Lei nº 13.387 de 26 de dezembro de 2007. Institui a sistemática de tributação do ICMS relativa ao Polo de Poliéster. Diário Oficial do Estado, Recife, PE, 26 de dezembro de 2007. Disponível em: https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis_Tributarias/2007/LEI13387_2007orig.htm.

PERNAMBUCO. Lei nº 13.179, de 29 de dezembro de 2006. Institui o Programa de Desenvolvimento da Indústria de Calçados, Bolsas, Cintos e Bolas Esportivas do Estado de Pernambuco. Diário Oficial do Estado, Recife, PE, 29 de dezembro de 2006. Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tri>



butaria/Documents/Legislacao/Leis_Tributarias/2006/Lei13179_2006.htm.

PERNAMBUCO. Lei nº 12.431 de 29 de setembro de 2003. Institui sistemática de tributação referente ao ICMS incidente nas operações com tecidos, artigos de armarinho e confecções. Diário Oficial do Estado, Recife, PE, 29 de setembro de 2003. Disponível em: https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/Legislacao/Leis_Tributarias/2003/Lei12431_2003.htm.

PERNAMBUCO. Lei nº 11.675, de 11 de outubro de 1999. Consolida e altera o Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco - PRODEPE, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Recife, PE, 11 de outubro de 1999. Disponível em: https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis_Tributarias/1999/Lei11675_99.htm.

PERNAMBUCO, Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco. Pedido de Acesso à Informação. Disponível em: <https://www.adepe.pe.gov.br/ouvidoria/>.

PERNAMBUCO, Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação. Fundo de Inovação do Estado de Pernambuco – INOVAR-PE. Disponível em: <https://www.secti.pe.gov.br/fundo-inovar/>.

PERNAMBUCO, Secretaria Estadual da Fazenda. Pedido de Acesso à Informação. Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br/Institucional/Secretaria/Ouvidoria/Paginas/Pedido-de-Acesso-a-Informacao.aspx>.

SANTOS, M. N. S. A. Avaliação da Mudança de Agenda de Pesquisa da FACEPE Induzida pela Política de Inovação. TCC de Pós-graduação, FUNDAJ, Recife, 29 p. 2023.

SILVA, R. F. Avaliação do Impacto do Prodepe no emprego da Indústria Pernambucana. Dissertação de Mestrado, UFPE, Caruaru, 75p. 2022.



Centro das Indústrias do Estado de Pernambuco
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA