

## Associação Nacional de História – ANPUH

### XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA - 2007

#### **Um Século de Benefícios Fiscais: Políticas Públicas de Atração de Investimentos e Desenvolvimento Dependente no Vale do Paraíba Paulista**

Fabio Ricci<sup>1</sup>

**Resumo:** Identifica as políticas de incentivos à atração de indústrias em Jacareí, São José dos Campos, Taubaté e Guaratinguetá no início do séc. XX e em Taubaté no seu final. Essa política é destituída de critério e que os legisladores não possuem críticas para sua adoção. A alternativa industrial como solução para o problema do emprego criou raízes e ainda sobrevive. Porém, ela não garante o desenvolvimento sustentável. Quase todas não estão mais em atividade. As mais recentes, fazem parte de cadeias produtivas de empresas matrizes e se instalaram nas proximidades das mesmas, usufruindo de benefícios, demonstrando uma continuidade da dependência em relação às indústrias, principalmente transnacionais, e que trazem poucos benefícios para as cidades que as recebem.

**Palavras-Chave:** Industrialização; Incentivos Fiscais; Vale do Paraíba paulista

**Abstract:** Identify the policy of incentive on the attraction of industries in Jacareí, São José of Campos, Taubaté and Guaratinguetá on the beginning from the twenty century and in Taubaté on the their finish. That policy is displace of criterion and that of legislate no possess critical for the on the their adoption. The industrial alternative when solution for the problem of employment create root and resist. But, no guarantee the sustain development. All almost don't activity. The recent, to form party of productive sectors of principal enterprise and to settle down in the they proximity, usufructy on the benefit, demonstraty continuity of dependency to industries, transnational especiality, and that introduce few benefit for the city that the accept.

**Key works:** Industrialization; Surveyor of taxes incentive; Paraíba Valley to the state of São Paulo.

#### **Introdução**

A afirmativa de que o Brasil é o café, quando nos referimos ao período do final do século XIX e início do século XX, refere-se principalmente às contas públicas e ao equilíbrio orçamentário, sendo este o objetivo principal da política alfandegária.

No entanto, a redução dos custos de instalação industrial é um objetivo constante para os investidores. Os incentivos fiscais oferecidos por municípios constituiu-se num aspecto de redução de custos, através das concessões e isenções de impostos, doações de terrenos e outros "favores", como veremos.

---

<sup>1</sup> Universidade de Taubaté, Doutor História Econômica.

Se, por um lado, os estudos feitos sobre os empresários paulistas indicam que as indústrias estavam sujeitas a poucos impostos (DEAN, 1971:72-3), do outro, temos que, para o estudo regional, é de fundamental importância avaliar o que ocorria, pois, a avaliação de uma sonegação por parte do empresário é por demais simples para refletir o que ocorria na realidade local:

Os recolhimentos lançados sobre a sigla impostos e profissões tornavam-se mais significativos a cada ano nos orçamentos de muitos municípios. As atividades urbanas, de atendimento local e regional, estavam sujeitas à taxaçaõ numa ordem agrária tradicional, determinando limites para os incentivos ao seu desenvolvimento.

No entanto, existe um momento, julgamos imediatamente anterior à I Guerra Mundial, em que ocorre a conscientização dos poderes públicos municipais da região do vale do Paraíba, trecho paulista de que os recursos poderiam voltar-se para novas atividades, das quais destacam-se as indústrias têxteis.

### **Os incentivos fiscais do início do século XX**

Os municípios de São José dos Campos, Caçapava e Taubaté apresentam incentivos pontuais, não há legislação específica, exceção feita a Jacareí. Essas isenções estão muitas vezes ligadas às concessionárias de serviços públicos.

As justificativas para esta ausência de legislação específica são diferentes para cada um dos municípios. São José dos Campos era uma cidade sanatório (tuberculose) e o interesse era operar recursos, com sua estrutura de tratamento, de dotações orçamentárias do Estado e de fundos de amparo.

Os incentivos vieram em meados da década de 1920, com a tecelagem Paraíba, inaugurada em 14/03/1925, em que concedeu-se incentivos fiscais para a sua instalação (RODRIGUES, 1992:57-82). Os benefícios incluíam cessão de terreno, isenção de impostos municipais por 25 anos e fornecimento gratuito de água para os empresários que montassem no município fábricas com capacidade mínima para cem operários e capital de cinquenta contos.

O apoio do legislativo às instalações industriais era incondicional, mesmo não tendo claro do que se tratava o empreendimento, porém, possuía absoluta clareza de seus benefícios no desenvolvimento geral das atividades econômicas do município. Prova é o parecer da comissão de finanças da câmara relacionando a instalação de uma fábrica, que iria

trabalhar fio sintético (Rayon), quando o legislador enaltece a utilização de matérias primas produzidas no município, gerando empregos no setor rural. (CABRAL,1981:sip)

No mesmo período Taubaté era o maior centro econômico regional. A CTI, fundada em 04/05/1891, não gozava de isenção de impostos municipais, embora não faltassem iniciativas para obtê-las junto à Câmara Municipal, que indeferi a solicitação para isenção do imposto sobre indústria e profissões.

A diversificação de atividades trazidas pelos colonos em Taubaté e a relativa manutenção de sua renda na atividade cafeeira permitia a continuidade das atividades industriais sem uma legislação específica.

Isso fazia com que o Município passasse a oferecer incentivos conforme cada caso apresentado, como os ocorridos em 1912, quando a municipalidade ofereceu a doação de terreno e isenção de impostos de indústria e profissões e predial por 8 anos e comprometeu-se em interceder junto aos poderes públicos para que os maquinismos fossem isentos de direitos sobre importações e pudessem pagar fretes pela tabela mais baixa, desde que a fábrica operasse com um mínimo de 100 teares. Outro caso foi a aprovação da isenção de impostos municipais por 15 anos para montagem de uma fábrica de acessórios para fábrica de tecidos. Por fim, encontramos a concessão de isenção de impostos por 10 anos para a instalação de uma fábrica de meias e tecidos de malhas. Como vemos, os incentivos e benefícios eram para a instalação de fábricas novas.

Em Guaratinguetá, encontramos, em 1911, autorização da Câmara ao prefeito para a concessão de um terreno e isenção de impostos por 10 anos para instalação de uma fábrica de flanelas.

Também aqui encontramos, em 26/4/1913, as isenções e os incentivos fiscais oferecidos à Companhia Fiação e Tecelagem Guaratinguetá.

Ao atendimento dos favores pedidos a Câmara Municipal, as comissões de justiça e fazenda, consideraram *“um empreendimento que muito concorreria para o progresso e prosperidade do município, onde ainda não existe indústria de tecidos.”*

Manifestando a busca de alternativas de atividades econômicas que pudessem suprir a oferta de trabalho para a população desocupada na cidade, incluindo mulheres e crianças.

No entanto, com o desenvolvimento da atividade industrial, a CFT Guaratinguetá continua a obter favores municipais, como a cessão de uma faixa de terreno de seis metros de largura por sessenta e dois metros de comprimento. Esse terreno pertencia ao "Orfanato do Puríssimo Coração de Maria", que divisava com a fábrica.

A política de concessões privilegiava também atividades para suprimento local, como a instalação de uma fábrica de banha de porco anexa ao matadouro. Os incentivos seguem os mesmos critérios: cessão de terreno e isenção de impostos municipais por dez anos.

Iremos encontrar a legislação específica sobre isenção fiscal em apenas um município: Jacareí.

A legislação de Jacareí é de 06 de junho de 1908, oferecendo terrenos e isenção de impostos municipais por 5 anos, exigindo um mínimo de 10 operários.

As concessões eram também às pequenas indústrias de laticínios, conservas alimentícias, doces, cerâmica fina, flores artificiais, avicultura, apicultura, desde que funcionem em prédio próprio e que mantenham, pelo menos, três operários.

Além disso a câmara solicitaria isenção dos direitos aduaneiros para o material, que, para os mesmos, fosse importado.

As motivações dessa legislação podem estar relacionadas com a maior proximidade com o município de São Paulo e a menor tradição cafeeicultora, tornando a administração municipal mais aberta às ações de incentivo às atividades industriais contando a cidade com a pressão política de elementos oriundos das atividades urbanas.

Por outro lado podemos observar que Jacareí era, naquele momento, a cidade com maior quantidade de empresas, colocando-a como cidade de maior dinamismo industrial da região.

Os critérios estabelecidos privilegiavam a atividade de empresas industriais para abastecimento local e regional e diversificadas. Em parte foi o que ocorreu, pois surgiram fábricas de macarrão, biscoitos, etc . Porém, a partir do estabelecimento de uma legislação específica, abrem-se novas possibilidades.

Empresas estabelecidas no município passam a usufruir do benefício, a partir de 1914.

À isenção de impostos às indústrias já existentes correspondia ao estabelecimento de condições de igualdade com aquelas empresas instaladas anteriormente.

Isso só era possível porque os setores urbanos exerciam influência sobre o poder municipal, que, sensíveis às pressões dos industriais já estabelecidos no município, estendiam a essas fábricas os incentivos concedidos.

A localização da cidade de Jacareí em relação à São Paulo faz com que o município publique anúncios a imprensa de São Paulo oferecendo as vantagens de jacareí às indústrias.

Além das cessões e isenções apontadas anteriormente, encontramos, em julho de 1926, um empréstimo no valor de 20:000\$000 (vinte contos de réis) para auxiliar a instalação de uma fábrica de tecidos de lã, a Fábrica Manchester, de propriedade da S.A. Jacarehy Industrial, com prazo de pagamento de 20 anos. A Justificativa para o empréstimo era prover a fábrica de equipamentos para a geração de energia elétrica, pois o município não contava com estrutura de abastecimento capaz de atender a demanda dessa nova unidade industrial. À época, era presidente da Câmara Pompílio Mercadante, primo do presidente da fábrica, Antônio Jordão Mercadante. Como vemos, as medidas foram muitas vezes abusivas. A SAJI foi à falência ao final da década de 1920, não honrando os empréstimos. Para conter esses privilégios, que oneravam os cofres públicos, a lei de 1914 foi revogada, a pedido do prefeito, em 1929.

Mas quais seriam as condições urbanas de instalação dessas indústrias?

A localização no município era condição importante. Em nossa análise, discutiremos os municípios de Jacareí e Taubaté. Optamos por esses dois municípios por constituírem os municípios em que as atividades industriais têxteis estavam mais consolidadas. No caso de Guaratinguetá, a C.F.T. Guaratinguetá tinha forte vínculo com a família Rodrigues Alves e foi instalado em bairro que era de propriedade da família. Caberia, talvez, uma avaliação da expansão urbana e de possíveis especulações de valorização de terrenos no desenvolvimento ulterior da cidade, porém, este processo, se verdadeiro, só ocorreria posteriormente ao nosso período de estudo.

Voltemo-nos então para a nossa questão, ou seja, onde se instalam as indústrias na cidade visando a sua atividade produtiva.

Podemos observar uma aglutinação de indústrias ao longo da ferrovia. Também podemos observar a maior atividade próxima a São Paulo.

No que se refere à área urbana, percebemos que elas instalaram-se em locais contíguos aos centros. Isso possibilitava acesso à cidade, aos serviços públicos e à mão-de-obra operária, diminuindo os custos com a mão-de-obra através de benefícios indiretos

Podemos concluir que a instalação de unidades industriais na região foi efetivada em boas condições para as empresas, tendo como vínculo ao mercado distribuidor as facilidades de transporte. Quanto ao transporte, cabe ainda, uma última observação. A estrada de ferro central do Brasil era a única estrada de ferro estatal que ligava-se com São Paulo, as demais eram particulares e estavam vinculadas ao oeste-paulista. Esta condição colocava as indústrias da região do VPP em situação diferente das encontradas em indústrias instaladas em outras regiões do interior. Embora não tenhamos podido apurar em detalhes, problemas

existiam, como o caso da CTI, quando do reajuste das tarifas de transporte por reclassificação do tipo de produto em 1928.

### **Os incentivos fiscais do atuais**

O período a partir dos anos 1950 envolveu o processo de desconcentração industrial da região metropolitana de São Paulo induzido por políticas governamentais nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Os estímulos federais partiram do Plano de Metas e intensificaram-se nas décadas seguintes, sendo os mais significativos para a região do Vale do Paraíba, trecho paulista os investimentos diretos na implantação do CTA-Centro Tecnológico da Aeronáutica, que abrigaria os institutos ITA, INPE, etc, desdobrando-se posteriormente na fundação da EMBRAER e no polo aero-espacial de São José dos Campos, na construção da refinaria Henrique Lage, também em São José dos Campos e de investimentos indiretos, via BNDE na indústria bélica, em São José dos Campos, na indústria de bens de consumo duráveis e de base, nos I e II PND, principalmente em Taubaté e Pindamonhangaba.(RODRIGUES, 1992).

Os governos estaduais paulistas investiram em infra-estrutura, preparando as cidades médias do interior para receber as atividades industriais, ampliando a malha rodoviária, regularizando o fluxo de água com a construção da represa de Paraibuna, Jaguari e Santa Branca e retificando o leito do Rio Paraíba do Sul, estes contidos no Plano de Eletrificação do Estado de São Paulo e com financiamentos de conjuntos habitacionais próximos às indústrias.

As prefeituras ofereceram benefícios como isenção de impostos e de taxas municipais, doação de terrenos, realização de obras de terraplanagem e de águas pluviais e criação de distritos industriais.

Segundo Negri(1994), as prefeituras municipais, apoiadas pelas câmaras municipais, “adotaram medidas, algumas das quais, irresponsáveis, não realizando as devidas análises de custo benefício,(...) para subsidiar a vinda do capital produtivo” (NEGRI,1994, p. 187); ou seja, não foram dimensionados os impactos desses empreendimentos sobre as questões urbanas, as finanças municipais e sobre o meio ambiente. Agravando ainda mais essa situação, a concorrência entre as prefeituras e o grande número de municípios a oferecer incentivos colocaram as empresas em uma situação privilegiada.

Negri (1994, p. 187), destaca nesse processo os seguintes aspectos:

- a) que o município mais industrializado, Campinas, não concedeu incentivos fiscais de qualquer natureza;
- b) que importantes municípios do Vale do Paraíba como São José dos Campos, Jacareí e Taubaté não possuem distritos industriais e fazem parte daqueles municípios que tiveram maiores taxas de crescimento industrial nos anos 70;
- c) que 16 distritos industriais do interior não possuíam uma única indústria em funcionamento e;
- d) que 68 dos 111 distritos industriais do interior ocupavam menos da metade das áreas destinadas às instalações industriais.

Conclui-se daí que os incentivos por si só não são decisivos para determinar a localização das empresas.

Na década de 1990 há o recrudescimento desta política entre estados, regiões e municípios, diminuindo ainda mais as possibilidades de que os incentivos influenciem a localização das empresas, e permitindo que estas implantem-se com menores custos nos locais determinados pela lógica da reprodução mais ampliada do capital.

Analisando a política de atração das indústrias do município de Taubaté podemos constatar essa dinâmica.

O município, que desde a década de 1970 instituiu uma política de atração de investimentos industriais, vai propor um desenvolvimento na Lei orgânica do município, de 1990, elementos de um desenvolvimento integrado, abrangendo vários setores, como pequenas e micro empresas, agrícola e turismo.

No entanto, o forte apelo que exerce na mentalidade taubateana da indústria como sinônimo de modernização e crescimento e de geração de emprego e renda fez com que o setor público municipal enveredasse seus esforços prioritariamente no setor industrial, com a criação de novos distritos industriais e intensificasse a doação de áreas e de incentivos fiscais no programa de atração de empresas. Por outro lado, não se registra um programa especial aos pequenos e médios produtores rurais e às microempresas conforme prevê a Lei Orgânica.(COSTA,2005)

Gerenciado pelo GEIN-Grupo de Expansão industrial, a política de incentivos à instalação de indústrias atraiu empresas ligadas principalmente ao setor de autopeças.(COSTA, 2005).

O processo de doação de áreas não significou efetivamente novas instalações industriais na cidade, ao contrário, apenas 16% estão em operação, como podemos observar no quadro abaixo:

Quadro 1- áreas doadas-1993-2000: situação em 2002.

| Período   | Doadas | Declinadas | Retrocedidas | Em operação | Em projeto | Em obras | S/informação |
|-----------|--------|------------|--------------|-------------|------------|----------|--------------|
| 1993-1996 | 99     | 24         | 49           | 10          | 9          | 2        | 5            |
| 1997-2000 | 61     | 7          | 5            | 15          | 28         | 4        | 2            |
| Total     | 160    | 31         | 54           | 25          | 37         | 6        | 7            |

Fonte: GEIN e Câmara Municipal de Taubaté

Das empresas instaladas, muitas são autopeças, de pequeno porte, com filiais em muitos países e, devido aos novos métodos de produção e logística, como o sistema “just in time”, instalam-se em torno da empresa matriz, no caso da região, Volkswagen, Ford motores e General Motors, além da proximidade com montadoras da Região metropolitana de São Paulo e do Rio de Janeiro, mas o que prevalece é o fornecimento às montadoras da região.

### Conclusão

Podemos concluir que a instalação de unidades industriais na região foi efetivada com o apoio dos poderes municipais. No início do processo destacou-se jacareí, cuja administração municipal era ocupada por pessoas ligadas aos setores urbanos, tendo como fatores principais de atração a proximidade dos principais mercados consumidores, a disponibilidade de mão-de-obra e as facilidades de transporte.

As empresas desse período eram de empresários locais e permaneceram em operação por longo período, fazendo com que os excedentes gerados fossem reinvestidos no próprio município.

Para o período mais recente, em que analisamos Taubaté, as empresas utilizaram basicamente dos mesmos incentivos dos oferecidos no início do século, ou seja, isenção de impostos municipais, doação de terrenos, e obras de infra-estrutura, como terraplanagem e águas pluviais.



No entanto, o perfil das empresas modificou-se significativamente.

A maior parte das unidades industriais pertencem a grupos transnacionais, que acompanham as empresas matrizes, no caso montadoras de veículos. As indústrias de autopeças necessitam, em função do processo de produção, instalarem-se próximas as montadoras.

Porém, ao contrário das empresas pioneiras da indústria local, os excedentes gerados são transferidos para suas matrizes, suas decisões de investimentos estão relacionadas com o movimento do capital internacional.

Mesmo assim, a política de atração de investimentos prioriza o capital industrial transnacional, fruto de uma cultura enraizada na população e que apoia o poder público que se propõe a continuar incentivando-o em detrimento de outras políticas, como o apoio às micro-empresas e outros setores de atividade, como o turismo, a agricultura etc.

### **Referências bibliográficas**

- CABRAL, G. M. M. Resenha de Documentos do Arquivo da Câmara Municipal, 1981.
- COSTA, S. L. Taubaté: O local e o global na construção do desenvolvimento. Taubaté-SP: Cabral Editora e Livraria Universitária, 2005.
- DEAN W. A industrialização de São Paulo. São Paulo: DIFEL, 1971.
- NEGRI, B. Concentração e desconcentração industrial em São Paulo(1880-1990). Tese de doutoramento. Campinas:UNICAMP, 1994.
- RODRIGUES, I. de O. et al. Médio vale do Paraíba do Sul: Estado, “Políticas Públicas” e Organização do espaço-1930-1980, in: Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro:IBGE, vol. 54, nº 2, abr-jun/1992. pp. 57-82.