
POLÍTICAS INDUSTRIAIS DESCENTRALIZADAS: AS EXPERIÊNCIAS EUROPÉIAS E AS INICIATIVAS SUBNACIONAIS NO BRASIL *

Adriana Fernandes de Brito**
Regis Bonelli***

Resumo

Os novos caminhos da política regional europeia apontam para mudanças no paradigma de política regional, bem como para a substituição dos instrumentos tradicionais por outros, especialmente no que se refere à indústria. Em contraposição às estratégias tradicionais, a política regional atualmente enfatiza a mobilização do potencial de desenvolvimento endógeno das regiões, com destaque para: as inovações tecnológicas e sua difusão territorial; a responsabilidade dos governos regionais em relação aos problemas territoriais; o papel das pequenas e médias empresas; e a

* Texto preparado para o Seminário Internacional Políticas Industriais Descentralizadas, patrocinado pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e pelo IPEA — Brasília, em 11 e 12 de novembro de 1996. Os autores agradecem os comentários recebidos de pareceristas desta revista, que contribuíram para melhorar as versões anteriores.

** Bolsista-assistente da Diretoria de Pesquisa do IPEA.

*** Pesquisador-visitante da Diretoria de Pesquisa do IPEA.

adoção de medidas para o desenvolvimento dos serviços de apoio à produção.

No caso brasileiro, os últimos anos têm assistido ao nascimento de formas alternativas de incentivo ao desenvolvimento industrial, praticadas em nível estadual e com recursos próprios. Este texto avalia essas iniciativas, comparando-as com as experiências européias.

Os últimos quinze anos foram marcados pelo aumento do desemprego e, em alguns subperíodos, por turbulência econômica e social em diversos países europeus, apesar dos crescentes esforços de integração. Como consequência, diversos princípios econômicos e formas de atuação do Estado foram questionados e, às vezes, abandonados, após anos de aceitação generalizada. O ambiente criado pelo contexto macroeconômico tem sido propício ao surgimento de mudanças nas bases sobre as quais se assentam as políticas econômicas, assim como à substituição dos instrumentos tradicionais por outros, à luz das experiências do passado, das novas exigências do presente e dos desafios do futuro.

POLÍTICAS
INDUSTRIAIS
DESCENTRALIZADA
S. AS
EXPERIÊNCIAS
EUROPÉIAS E AS
INICIATIVAS
SUBNACIONAIS NO
BRASIL

Esse é, particularmente, o caso das Políticas de Desenvolvimento Regional (PDR), especialmente no que se refere à indústria. Nessa área, as contribuições no campo teórico têm auxiliado na formação de um novo paradigma em relação ao crescimento econômico, o qual foi progressivamente asfixiando as teorias tradicionais que se tornaram incapazes de explicar (ou promover) a natureza essencialmente dinâmica e inovadora do setor industrial.

Assim é que, em contraposição às tendências tradicionais, a PDR atualmente enfatiza a mobilização do potencial de desenvolvimento endógeno dos espaços regionais. Nesse sentido, passaram a ter particular importância:

- i) as inovações tecnológicas e a difusão territorial dessas inovações;
- ii) a responsabilidade dos governos regionais e locais sobre os problemas territoriais, em detrimento das políticas regionais centralistas, ou conduzidas a partir do poder central;
- iii) as pequenas e médias empresas, caracterizadas por sua maior flexibilidade ante as mudanças nos processos produtivos e mercados; e
- iv) a adoção de medidas em favor e em apoio ao desenvolvimento dos serviços de apoio à produção.

Esse modelo *endógeno* de desenvolvimento começou a dar sinais mais nítidos de importância a partir do final dos anos 70, quando as pequenas e médias empresas começaram a assimilar o uso do sistema de produção flexível, baseado nas tecnologias derivadas dos microprocessadores, e iniciaram esquemas de cooperação horizontal entre si, *dentro* de uma mesma região. Posteriormente, o reconhecido êxito dos modelos de industrialização descentralizada, postos em prática em regiões italianas, alemãs e dinamarquesas, veio a confirmar a eficácia de se ter o próprio território como base de atuação e cooperação privado-pública e como eixo geográfico da estratégia propulsora do desenvolvimento industrial.

A própria expansão do Mercado Comum Europeu introduziu novas variáveis que influíram na futura política regional europeia. Em princípio, o impacto do avanço do processo integrador sobre a estrutura produtiva de cada região teve um duplo resultado, positivo e negativo: se houve a influência positiva do *aumento da taxa global de crescimento* da economia comum, esta veio acompanhada do quase sempre inevitável *recrudescimento* das tendências concentradoras do desenvolvimento, o que aumentou as disparidades regionais em favor das regiões centrais, presumivelmente mais acessíveis e receptivas às idéias e investimentos inovadores do que as regiões deprimidas ou periféricas.¹

Tudo isso sugere que é necessário buscar a implementação de uma política regional que possibilite a simultaneidade da integração econômica com as de caráter espacial e social. Essa política deve ser, além disso, capaz de aplicar estratégias diferenciadas a ponto de levar em conta os problemas dos distintos espaços regionais. A conclusão a que se chegará ao final deste texto, a partir da experiência europeia, é que a

¹ Se esse processo se confirmar em larga escala, como teme a Comissão Europeia, aumentarão as dificuldades para a consecução de um de seus objetivos prioritários e indispensáveis: a coesão econômica e social do território comum europeu.

descentralização² é mais eficaz para a indústria do que uma política industrial de desenvolvimento regional centralizada.

POLÍTICAS
INDUSTRIAIS
DESCENTRALIZADA
S: AS
EXPERIÊNCIAS
EUROPÉIAS E AS
INICIATIVAS
SUBNACIONAIS NO
BRASIL

Ao contrário da experiência de diversos países europeus — definitivamente a mais bem-sucedida entre as dos países do primeiro mundo —, o caso brasileiro é representativo de um acervo de meias-soluções e iniciativas que de forma alguma poderiam ser consideradas bem-sucedidas em termos do desenvolvimento regional, especialmente em relação ao desenvolvimento industrial. Veja-se, por exemplo, os casos das Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), da Amazônia (SUDAM) e do Centro-Oeste (SUDECO) — agências regionais financiadas com renúncia fiscal, recursos orçamentários e/ou constitucionais —, e a Superintendência do Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) — zona franca com fartos incentivos em termos de isenção de impostos. Todas essas experiências já alcançaram a maioria sem que, no entanto, tenham alcançado os objetivos a que se propunham. A perda de importância das superintendências, nesse contexto, é prova de sua parcialidade quanto à consecução de objetivos. A sobrevivência da SUFRAMA, como é sabido, prende-se mais a motivos políticos do que técnicos.

Nesse cenário, os últimos anos têm assistido ao nascimento de formas alternativas de incentivo ao desenvolvimento industrial, praticadas em nível estadual e com recursos *próprios* dos estados. Trata-se do processo que tem como sua face mais visível o fenômeno comumente conhecido como *guerra fiscal* entre os estados da Federação. É oportuno avaliar, ainda que parcialmente, essas iniciativas, para compará-las às experiências européias. Os resultados da comparação, vale logo adiantar, não favorecem as iniciativas estaduais no Brasil.

O restante do texto tem a seguinte organização: no capítulo 1, analisa-se a política regional da Comunidade Européia (CE); o capítulo 2 avalia as tendências mais recentes da política regional nos Estados-Membros. O capítulo 3 apresenta a idéia das agências regionais de desenvolvimento (ADR). Este, aliado aos

² No caso do Brasil, a descentralização seria conduzida por estados ou municípios, por exemplo.

capítulos anteriores, servirá de prelúdio para a análise do caso brasileiro, o que ocupará o capítulo 4. Por fim, o capítulo 5, com observações de caráter geral, conclui o texto.

1 A Nova Política Regional da Comunidade Européia

Embora proporcione benefícios econômicos para as economias nacionais, o funcionamento de um mercado único pode aumentar as desigualdades de renda entre pessoas, setores e regiões, o que pode minar a coesão social em torno do projeto de integração. Para corrigir esse tipo de efeito, a União Européia adota um conjunto de medidas governamentais internas, entre as quais as chamadas políticas estruturais, com o objetivo de reduzir as disparidades. As diretrizes das políticas estruturais são definidas por meio de critérios para a utilização dos fundos estruturais da União Européia.

Os fundos estruturais sofreram uma reforma, aprovada em 1988 e implementada a partir de 1989, que significou um importante divisor de águas para as políticas regionais no âmbito da Comunidade Européia. A reforma introduziu uma genuína visão dos problemas regionais (diferentemente da política anterior, que tinha como forma de intervenção o auxílio à política regional levada a cabo individualmente por cada Estado-Membro), apesar da ocorrência de muitas resistências por parte dos países-membros em ceder a soberania e recursos para implantar uma verdadeira política regional da Comunidade.

Os fundos estruturais são regulados por quatro princípios e seis objetivos. Os princípios são a concentração de recursos nas prioridades definidas, a parceria financeira com as autoridades infra-européias, a complementaridade da aplicação e a programação plurianual, que permite monitoramento e avaliação detalhada do andamento dos projetos.

O objetivo número 1 é a promoção do desenvolvimento e o ajustamento estrutural nas regiões menos desenvolvidas, definidas como aquelas nas quais o produto nacional bruto (PNB) per capita é menor que 75% do PNB médio da Comunidade. Mudanças no PNB per capita nesse grupo de regiões (comparado

com o do resto da Comunidade) são o principal indicador de progresso. O *objetivo 2* é o auxílio às regiões afetadas pelo declínio industrial. A principal característica de tais áreas é o índice de desemprego relativamente alto. A baixa desse índice seria considerada como o principal indicador de desenvolvimento. O *objetivo 5b* visa ao desenvolvimento de áreas rurais em dificuldades. Esses três objetivos compõem o conjunto de medidas em nível regional. Os *objetivos 3, 4 e 5a* são de natureza não-regional: combatem o desemprego de longa duração e o desemprego dos jovens; a readaptação da força de trabalho às mudanças industriais e a modernização agrícola e pesqueira.

POLÍTICAS
INDUSTRIAIS
DESCENTRALIZADA
S: AS
EXPERIÊNCIAS
EUROPÉIAS E AS
INICIATIVAS
SUBNACIONAIS NO
BRASIL

Em resumo, os fundos estruturais têm como foco as regiões e as pessoas, em detrimento das empresas. Com base no objetivo 1, por exemplo, regiões que se enquadrem na definição de áreas atrasadas podem pleitear auxílio para projetos associados ao desenvolvimento econômico local. Dificilmente, porém, tais projetos incluem o financiamento da reestruturação industrial propriamente dita. Mesmo no caso do objetivo 2 (auxílio para regiões em declínio), a ajuda é destinada à localidade onde ocorre a reestruturação industrial e às pessoas desempregadas pelo processo, e não à empresa que o executa. Não há, no contexto dos fundos estruturais, uma política de reestruturação propriamente dita, que articule recursos comunitários com objetivos setoriais. Os subsídios às empresas em reestruturação são predominantemente fornecidos pelos Estados-Membros e subordinam-se às regulamentações da Comissão Européia.

A Comissão regulamentou os auxílios dos Estados-Membros à reestruturação industrial pela última vez em 1994, no documento *Orientações Comunitárias Relativas aos Auxílios Estatais de Emergência e à Reestruturação Concedidos a Empresas em Dificuldades*.

A diretriz geral é autorizar o auxílio à reestruturação nos casos em que se possa demonstrar que é concedido no interesse da Comunidade e não apenas dos Estados nacionais. Em linhas gerais, o interesse comunitário será preservado quando os auxílios a empresas em reestruturação não dificultem a formação do mercado único.

Os auxílios para reestruturação são definidos como ajudas a empresas incapazes de assegurar a sua recuperação com recursos próprios, obtidos junto a seus acionistas ou no mercado financeiro. A finalidade é resolver problemas estruturais, em oposição a dificuldades de natureza cíclica, notadamente marcadas por excesso de capacidade. A intenção é que, após a ajuda, a firma possa operar com seus próprios recursos e não necessite recorrer novamente a auxílios estatais. Tais auxílios destinam-se, portanto, a restaurar a viabilidade econômica da empresa a longo prazo, e não a manter, temporariamente, a situação de uma firma que se defronte com uma crise de liquidez ou qualquer outro tipo de deterioração de sua situação financeira.

A aprovação dos auxílios à reestruturação acontece mediante julgamento (por parte da Comissão) dos planos de reestruturação apresentados pelos Estados-Membros, segundo cinco principais critérios: i) condições de restauração da viabilidade da empresa; ii) não-criação de novas distorções; iii) proporcionalidade dos custos e benefícios envolvidos; iv) execução integral do plano e cumprimento das condições; e v) acompanhamento segundo relatórios anuais.

2 A Política Regional nos Estados-Membros: Tendências Recentes

A principal característica das políticas nacionais européias ao longo da década passada foi a reformulação de seus objetivos: durante os anos 80, a política regional tornou-se menos orientada para a redistribuição de renda e o emprego, e mais para o auxílio às mudanças estruturais, com o objetivo de obter maior diversificação e elevar o potencial de crescimento econômico.

A ênfase na promoção do ajustamento estrutural das regiões reflete a influência do quadro macroeconômico e de mudanças geopolíticas. A crise econômica durante a segunda metade dos anos 70 e o início dos 80, associada ao desemprego e acompanhada por mudanças estruturais que afetaram praticamente todas as regiões, reduziu a importância da política de desenvolvimento regional na agenda política de muitos Estados-Membros. A recessão do início dos anos 80 foi seguida

de um forte crescimento econômico em toda a Comunidade, mas o desemprego permaneceu alto em muitas regiões. A concentração espacial do crescimento também trouxe problemas para algumas regiões desenvolvidas, fato que gerou preocupação em relação à necessidade de descentralização da atividade econômica em áreas superpopulosas como Paris e Londres.

POLÍTICAS
INDUSTRIAIS
DESCENTRALIZADA
S: AS
EXPERIÊNCIAS
EUROPÉIAS E AS
INICIATIVAS
SUBNACIONAIS NO
BRASIL

Quanto às mudanças geopolíticas, houve a preparação para o Mercado Comum, o que elevou, ao mesmo tempo, o potencial de cooperação entre os países e a competição. Dessa forma, cresceu a preocupação com a competitividade e a produtividade de indústrias e firmas.

Nesse contexto, a política regional tem-se centrado cada vez mais na assistência à reestruturação dos sistemas produtivos regionais. Embora os incentivos financeiros regionais ainda sejam o principal instrumento para a promoção de novos investimentos produtivos nas regiões, os *policy makers* estão se afastando da sua anterior *dependência dos subsídios* como forma de incentivo ao investimento e ao emprego. As medidas estão sendo orientadas em direção ao aumento da competitividade e ao ambiente de negócios regional, por meio do desenvolvimento de infra-estrutura própria aos negócios, transferência de tecnologia e serviços de consultoria, especialmente para *marketing* e exportações. A natureza da provisão de infra-estrutura propícia aos negócios também está mudando: a tradicional oferta de terrenos e serviços locais está sendo suplantada pela criação de parques de ciência e tecnologia e centros de telecomunicações.

A mudança de objetivo na política regional dos países, com maior ênfase aos ajustamentos estruturais (com recursos cada vez mais escassos em muitos Estados-Membros), é evidente no planejamento de incentivos para atrair novas atividades produtivas. Um ponto em comum na composição dos pacotes de incentivos e em sua administração é a abordagem mais seletiva, que busca promover o seu próprio desenvolvimento regional.

Na década passada, tanto o número quanto a forma dos incentivos regionais utilizados pelos Estados-Membros se tornaram mais limitados. A diversidade de incentivos, comum na maioria dos países da Comunidade durante os anos 70, vem

desaparecendo (particularmente, as concessões fiscais e os subsídios relacionados a juros). No início dos anos 80, prevaleciam os incentivos administrados automaticamente; no fim da década, somente na Itália ainda permaneciam como a base dos incentivos regionais. Nos outros países, a maioria dos auxílios tem atualmente um significativo componente discricionário. Outra tendência administrativa tem sido o desenvolvimento de uma abordagem mais descentralizada em muitos Estados-Membros, particularmente em suporte para projetos e firmas menores.

Atualmente, as condições de elegibilidade para os incentivos regionais envolvem seletividade e discricionariedade muito maiores, como forma de elevar a relação custo-benefício da assistência. Em alguns países, a colaboração tem sido limitada aos setores nos quais é considerada eficiente, com a exclusão dos que apresentam capacidade excedente. Em outros, como Bélgica e Portugal, as condições de elegibilidade estão relacionadas às características industriais dos projetos. A ênfase na promoção do ambiente empresarial se reflete na extensão das atividades escolhidas, as quais incluem serviços de alta tecnologia, inovação e consultoria. Os incentivos têm-se também concentrado crescentemente em pequenas e novas empresas e projetos, em oposição às já existentes, especialmente na Alemanha, Irlanda e Holanda. Nesses países, o início de novos projetos sempre dá direito a ajudas mais generosas do que aos projetos de reorganização, que quase não recebem assistência.

Vê-se, assim, que a Política de Desenvolvimento Regional europeia é fortemente voltada para a pequena e a média empresa, e concentra-se em seis principais objetivos, apresentados a seguir, com seus respectivos instrumentos.

i) *Auxílio a Novas Empresas* — todos os países utilizam subsídios financeiros e serviços de informação e consultoria. Alguns, como Bélgica e França, utilizam também reduções de impostos, e quase todos, auxílio à formação de pessoal;

ii) *Desenvolvimento da Terceirização* — a Comissão Europeia e a Itália utilizam os subsídios financeiros para esse fim. Alguns países, como Espanha, Portugal, Reino Unido e a própria

Comissão, utilizam-se também de serviços de informação, consultoria e formação de pessoal;

POLÍTICAS
INDUSTRIAIS
DESCENTRALIZADA
S. AS
EXPERIÊNCIAS
EUROPÉIAS E AS
INICIATIVAS
SUBNACIONAIS NO
BRASIL

iii) *Promoção de Exportações* — todos os países, além da Comissão Europeia, têm como instrumentos subsídios financeiros e serviços de informação e consultoria. Alguns se apoiam também na formação de pessoal. É o caso da Alemanha, Dinamarca, Espanha e Reino Unido;

iv) *Desenvolvimento de Atividades Financeiras* — para esse fim, a Comissão Europeia e o restante dos países têm como principal instrumento os subsídios financeiros. Outros países, como Dinamarca, Alemanha, França e Itália utilizam também reduções de impostos. Além disso, França, Alemanha, Portugal e Espanha também se apoiam em serviços de informação e consultoria;

v) *Promoção de Emprego* — a grande maioria dos países utiliza subsídios financeiros, serviços de informação e consultoria, e formação de pessoal. Apenas França, Portugal e Bélgica usam redução de impostos;

vi) *Desenvolvimento da Educação e Formação Profissional* — a maioria dos países utiliza subsídios financeiros para promover a educação, além da formação de pessoal.

Além dos instrumentos relacionados, a Política de Desenvolvimento Regional europeia utiliza programas voltados especificamente para as pequenas e médias empresas (PME); alguns deles são relacionados a seguir:

i) *Leader* (setor agrícola) — tem como principal objetivo o desenvolvimento rural (PME rurais) e a valorização produtiva local;

ii) *Prisma* (normas técnicas) — objetiva desenvolver a certificação técnica de produtos, para torná-la acessível às PME;

iii) *Renaval* (setor naval) — tem como finalidade relançar a atividade naval em crise;

iv) *Resider* (siderurgia) — pretende desenvolver a atividade econômica no setor siderúrgico;

v) *Retex* (têxtil) — busca auxiliar as inovações, o controle da qualidade e a formação de pessoal, para que a indústria têxtil consiga sobreviver à competição externa;

vi) *Value* (inovação e pesquisa) — busca contribuir para a pesquisa de tecnologia disponível e para sua difusão.

3 As Agências de Desenvolvimento: Uma Alternativa para a Política de Desenvolvimento Regional

A experiência histórica mostrou que estímulos horizontais dos mais diversos tipos (serviços de informação tecnológica, formação de pessoal para pesquisa, desenho industrial, etc.) articulam-se muito melhor em torno das regiões do que ao redor dos Estados nacionais. A proximidade dos problemas permite às autoridades regionais um conhecimento mais aprofundado da economia de seu território, a qual sempre apresentará diferenças em relação às outras regiões e, por conseguinte, em relação ao conjunto nacional. Sua posição é, portanto, muito mais adequada do que a da administração central dos Estados nacionais para conhecer os setores em que convém atuar, o tipo de formação tecnológica que interessa distribuir/incentivar, ou a direção da orientação inovadora que deve seguir a economia regional. Mesmo com as suas limitações, hoje admite-se que a reivindicação de maior atuação das autoridades regionais locais na política regional geral não é injustificada. Nesse sentido, cabe destacar, no caso europeu, a atuação das Agências de Desenvolvimento Regional (ADR).

Embora seja difícil apresentar uma definição precisa para o que sejam as ADR, pode-se propor uma aproximação que englobe a maioria: são organismos criados para auxiliar a promoção do desenvolvimento de uma determinada zona territorial; para isso, contam com instrumentos diversos e, principalmente, com um nível apreciável de autonomia de gestão.

Na realidade, a única característica comum a todas as ADR é a de que suas atividades estão (ou deveriam estar) sempre vinculadas ao desenvolvimento do potencial endógeno da zona geográfica de referência. Outra característica significativa reside na

utilização de um amplo conceito de desenvolvimento, no qual são contemplados os aspectos sociais.

As primeiras ADR europeias apareceram logo depois da II Guerra Mundial, no começo dos anos 50. São dessa época o IDA irlandês e a Cassa Mezzogiorno italiana. Desde então, o número de ADR multiplicou-se, particularmente quando, em anos de crise industrial, numerosas instituições viram-se obrigadas a tentar soluções diferenciadas para problemas específicos do atraso que muitas zonas geográficas da Europa apresentam. Nasce então as Enterprise Board britânicas e as principais ADR espanholas, que têm uma preocupação particular com as políticas tecnológicas e a criação de novas empresas em setores de ponta.³

POLÍTICAS
INDUSTRIAIS
DESCENTRALIZADA
S. AS
EXPERIÊNCIAS
EUROPÉIAS E AS
INICIATIVAS
SUBNACIONAIS NO
BRASIL

Nos últimos anos, à medida que o debate sobre as políticas de oferta mais adequadas desloca-se dos governos nacionais para os regionais e locais, produz-se também uma renovação substancial das atividades desenvolvidas pelas primeiras ADR. A atividade financeira começa a se concentrar na provisão de capital de risco para as pequenas empresas, e as atividades de infra-estrutura passam a enfatizar a vertente tecnológica (telecomunicações, parques científicos, etc.). As agências com atividades ligadas à formação profissional têm programas que objetivam promover uma mudança cultural na sociedade, e colaboram com (e, em alguns casos, substituem) o sistema educacional para o domínio de novas tecnologias e na formação empresarial. Este último aspecto tem sido amplamente atendido pelas agências nos anos recentes, porque sabe-se que uma empresa mal-administrada é incapaz de assimilar novas tecnologias e sobreviver em um mundo crescentemente competitivo. Por esse motivo, as ADR mais modernas têm incorporado aos seus objetivos um conceito de inovação mais amplo do que o convencional, para abranger os aspectos tecnológicos referentes a produtos e processos, e também os

³ O ritmo de criação das ADR aconteceu de forma desigual, por serem advindas de iniciativas locais e não de instâncias centrais. Assim, umas serviram como modelo para as outras. Assim, como em outros casos, as experiências italianas foram a principal referência para algumas ADR espanholas. Agradecemos esse comentário a Francisco Albuquerque.

fatores *intangíveis* (*marketing*, desenho, publicidade) e outros aspectos da gestão empresarial.

Quanto ao escopo de atuação, em alguns casos a estratégia seguida pelas ADR é eminentemente setorial, com especial atenção aos ramos da atividade econômica com maior importância relativa em uma determinada zona de atuação. A criação de centros especializados de pesquisa setorial dirigidos conjuntamente com empresários privados, os esforços para melhorar a qualidade dos produtos de determinado ramo de uma indústria, e os seminários para se discutir coletivamente a previsível evolução do setor com especialistas, etc. são alguns exemplos dessa vocação setorial.⁴

Para analisar o que se deve esperar das ADR, no contexto de uma nova PDR para a CE, deve-se levar em conta a trajetória da maioria das agências nos últimos anos e, principalmente, sua comprovada capacidade de mostrar o caminho da modernidade ao empresariado. Tal capacidade vem gradualmente conquistando a confiança dos agentes econômicos. O papel ativo e o pragmatismo demonstrado na análise de projetos também contribuiu para aumentar a credibilidade das agências. Mais ainda, as ADR têm demonstrado uma notável versatilidade em suas ações, ao adaptar seus serviços às necessidades de cada momento histórico e colaborar ativamente para a modernização do tecido empresarial. Estas têm também se posicionado de maneira positiva ante os requerimentos derivados do Mercado Comum Europeu; as mais fortes iniciaram uma interessante cooperação com agências de outros países da Comunidade. Tais convênios bilaterais de colaboração e a própria participação conjunta em programas comunitários são a maior prova da vontade internacionalizadora com a qual as ADR pretendem enfocar suas atividades nos próximos anos.

As principais falhas das atividades das agências originam-se da falta de experiência empresarial de seus dirigentes. Na verdade, a própria política remuneradora de algumas ADR contribui para

⁴ Quanto aos seus programas, as ADR contam, em muitos casos, com planos aprovados por seus órgãos superiores. Sua duração varia de dois a quatro anos; na maioria das vezes, o financiamento depende dos orçamentos aprovados anualmente.

criar e perpetuar o problema, pois quando se usam os mesmos critérios de remuneração do setor público, é muito difícil atrair profissionais qualificados do mundo empresarial, assim como conservar os profissionais mais experientes do quadro de pessoal. No entanto, nem todas as ADR têm falta de experiência empresarial e a mesma política de remuneração da administração pública. Em muitos casos, estas são projetadas de forma a serem autônomas em relação à administração pública, quando não são diretamente independentes — caso dos núcleos institucionais de concentração e promoção conjunta com o setor privado empresarial e outros agentes locais (universidades, sindicatos, centros de P&D, etc.).⁵

POLÍTICAS
INDUSTRIAIS
DESCENTRALIZADA
S. AS
EXPERIÊNCIAS
EUROPÉIAS E AS
INICIATIVAS
SUBNACIONAIS NO
BRASIL

Descritos os principais aspectos da atuação das ADR, deve-se mencionar que essas entidades apresentam um saldo líquido positivo quanto à gestão, ainda que sua grande variedade não facilite conclusões genéricas. Suas características mais relevantes são o inegável *conhecimento* do sistema econômico e social em que operam, e sua *capacidade* para orientar seletivamente as intervenções conjuntas dos setores público e privado para atividades econômicas consideradas como prioritárias e determinantes para a região.

Todos os aspectos positivos apresentados pelas ADR não significam, entretanto, que sejam a panacéia instrumental da PDR. Suas características podem ser muito úteis para impulsionar as ações necessárias ao funcionamento dos distritos industriais, por exemplo (locais com condições sociais, políticas e econômicas adequadas); mas suas possibilidades de êxito são bastante limitadas nas regiões mais atrasadas, onde várias das pré-condições estão ausentes. De todo modo, os reiterados fracassos das experiências das políticas convencionais de desenvolvimento

⁵ *Um perigo latente nesse tipo de entidade é a sua utilização abusiva por parte dos políticos. Nesse sentido, não são poucos os que se perguntam até que ponto as ADR não são meros instrumentos das autoridades políticas, utilizados para suprir as incapacidades típicas das administrações públicas em suas relações com o setor privado. Se as ADR não demonstrarem que possuem um nível de profissionalismo comparável ao existente no setor privado, além de uma autonomia real de funcionamento, o tradicional receio dos empresários em relação à eficácia do setor público pode encontrar uma justificativa e traduzir-se em perda de credibilidade.*

nesse tipo de região sugerem que vale a pena tentar formas diferentes das decisões político-administrativas do passado. É oportuno, a propósito, rever brevemente o caso espanhol.

3.1 Agências de Desenvolvimento Regional na Espanha

As ADR surgiram na Espanha como entidades de promoção econômica, dada a ineficácia dos instrumentos tradicionais centralistas frente à profunda reestruturação econômica que se observa no plano global. Sucessivas crises e exigências frente à reestruturação produtiva obrigaram o governo central a dar prioridade às políticas macroeconômicas de ajuste e a ações setoriais. Assim, as atuações de política regional ficaram relativamente marginalizadas.

Nesse contexto, as ADR surgiram como entidades que buscavam dar resposta a um complexo conjunto de problemas vinculados às transformações necessárias em nível microeconômico (produtivo e empresarial), e à demanda de emprego por parte da população que, com a descentralização econômica ocorrida, começou a manifestar-se de forma crescente perante os governos regionais e locais.

Essas agências de desenvolvimento (tanto no plano regional quanto no local ou no municipal) surgiram como *entidades financiadas principalmente por fundos públicos*, mas com desenho e âmbito de atuação externo à administração pública. Isso porque pretendeu-se dotá-las, desde o princípio, de poderes, flexibilidade e autonomia suficientes à promoção do desenvolvimento produtivo e empresarial, para evitar a excessiva rigidez burocrática que caracteriza a administração pública e buscar, com isso, maior confiança e credibilidade do setor empresarial privado em relação a seu funcionamento.

As ADR espanholas não são, dessa forma, entidades do setor público regional, e sim instituições de promoção econômica concebidas como empresas que devem atuar como tais, e que contam com a confiança e a participação do setor empresarial local, além de entidades financeiras e universidades. Pode-se dizer que são *agências intermediárias* que simbolizam uma nova

maneira de funcionamento do setor público, afastando-se da ineficiência da administração pública tradicional.

POLÍTICAS
INDUSTRIAIS
DESCENTRALIZADA
S. AS
EXPERIÊNCIAS
EUROPÉIAS E AS
INICIATIVAS
SUBNACIONAIS NO
BRASIL

Seu âmbito regional (ou local) permite um conhecimento superior ao da administração central quanto aos problemas, recursos, potencialidades e demandas regionais. Dessa maneira, objetivam superar os obstáculos das pequenas, médias e microempresas regionais ou locais, no que diz respeito ao acesso ao conjunto de serviços intangíveis de apoio à produção, tais como a informação a respeito dos mercados, tecnologias, financiamento, pesquisa e desenvolvimento, capacitação de recursos humanos, formulação de projetos, etc.

Além disso, como se sabe, para que haja desenvolvimento sustentado é necessário dispor de esquemas de geração e/ou difusão de inovações tecnológicas e organizacionais. Daí a importância das ADR, no sentido de facilitar a construção de um ambiente socioeconômico apropriado, mediante ações interrelacionadas de corte horizontal (como prestação de serviços de informação tecnológica, capacitação em gestão empresarial, etc.), com um estilo de intervenção bem diferente das ajudas tradicionais de corte vertical, dirigidas a subsidiar custos ou antecipar investimentos produtivos diretamente.

Desse modo, a promoção de incentivos para diminuir os riscos derivados da introdução de atividades que incorporem inovações tecnológicas e a adoção de medidas horizontais de apoio indireto que atuam sobre o ambiente socioeconômico geral em que as PME e microempresas regionais desenvolvem suas atividades são objetivos específicos desse novo enfoque de política regional, no qual destaca-se a atuação das ADR no apoio à inovação e ao desenvolvimento tecnológico. Uma tarefa fundamental é, portanto, a de orientar e catalisar esforços, de forma sistemática, no campo da pesquisa regional, o que contribui para a renovação tecnológica necessária ao âmbito regional específico, ao reunir, para isso, o aporte de informação de diversas áreas de conhecimento relevantes para as empresas regionais, medidas financeiras adequadas (inclusive o acesso ao capital de risco) e infra-estrutura (transportes, telecomunicações e energia). Em resumo, busca-se facilitar a inovação tecnológica e procurar a adaptação das estruturas produtivas à mudança tecnológica e

organizacional, para aumentar o investimento produtivo e o emprego.

As agências se valem de duas grandes categorias de instrumentos de atuação: os financeiros e os não-financeiros. Começamos pelos últimos, os quais têm como objetivo criar um ambiente adequado à adaptação às mudanças tecnológicas dos processos e produtos das empresas já existentes, além de facilitar o surgimento de novas empresas inovadoras, prestar serviços às PME e microempresas e facilitar o desenvolvimento da infra-estrutura necessária às regiões.

Esses instrumentos não-financeiros podem ser subdivididos em outros dois grupos: de informação e assessoria e de provisão de infra-estrutura. Entre os primeiros,⁶ incluem-se os serviços de informação, de gestão e consultoria, de promoção e publicidade, de pesquisa e fomento à introdução de novas tecnologias, mais os serviços de capacitação empresarial e assessoria, e capacitação para utilização das novas técnicas e equipamentos.

Quanto aos instrumentos orientados para a provisão de infra-estrutura, podem ser de corte tradicional, como a oferta de terrenos e infra-estrutura a baixo custo,⁷ e o acesso a serviços comuns (sistemas de comunicação, assessoria contábil e empresarial, etc.) ou a novos instrumentos, os quais incluem os Institutos Tecnológicos Setoriais (associações de empresas regionais cujo objetivo é a pesquisa e prestação de alguns serviços avançados à produção de caráter setorial) e Parques Tecnológicos (laboratórios científicos, entidades de capacitação tecnológica, ou empresas que realizam pesquisa aplicada ou atividades de P&D, assim como empresas que utilizam ou desenvolvem novas tecnologias).

Trata-se, como se vê, de *concentrar atividades geradoras de inovações*, a fim de promover sinergias na difusão e adaptação de tecnologias para aplicação nas regiões. Além disso, tem-se os

⁶ Note-se a semelhança com algumas ações dos Serviços Brasileiros de Apoio à Pequena e Média Empresa (SEBRAE) estaduais, no caso do Brasil.

⁷ No Brasil, esse papel cabe aos estados e municípios, segundo diversas iniciativas que caberia mapear e sistematizar.

Centros de Inovação Empresarial, que atuam como *incubadores* de empresas mediante a identificação, seleção e promoção de novos projetos empresariais. Para isso, prestam uma assistência específica à criação de empresas em uma atividade que supõe, de fato, uma transferência de tecnologias produtivas e de gestão. Sua função é facilitar o surgimento de novos empreendimentos, para converter as boas idéias de negócios em atividades empresariais viáveis e auxiliar empresários inovadores em âmbito regional ou local.

POLÍTICAS
INDUSTRIAIS
DESCENTRALIZADA
S. AS
EXPERIÊNCIAS
EUROPÉIAS E AS
INICIATIVAS
SUBNACIONAIS NO
BRASIL

Finalmente, tem-se os instrumentos financeiros tradicionais: basicamente, subsídios, empréstimos ou créditos, concessão de garantias e avais bancários, e formas de participação em capital, via empréstimos ou capital de risco.

Esse conjunto de instrumentos, financeiros e não-financeiros, corresponde a uma *lógica de desenvolvimento endógeno*, na qual a atenção é voltada à introdução de inovações tecnológicas e organizacionais na base produtiva e tecido empresarial regional, a fim de tornar possível uma aceleração do ritmo de crescimento econômico e de geração futura de emprego.

4 A Política Regional Estadual no Brasil

A política regional no Brasil é originalmente atribuição do governo federal, por meio de suas agências de desenvolvimento (SUDAM, SUDENE, SUDECO, SUDESUL — da região Sul — e SUFRAMA). No entanto, surgiram diversas iniciativas recentemente, principalmente estaduais, de atração de investimentos. Isso caracteriza uma autêntica política de desenvolvimento regional, que cabe avaliar, ainda que preliminarmente.

Os mecanismos utilizados pelos estados para a atração dos investimentos vão desde a concessão de incentivos fiscais às empresas que desejem se instalar na região até o apoio em relação à infra-estrutura e à simplificação do processo de registro das empresas. Essa política de atração de investimentos tem sido, no entanto, duramente criticada, pois implica, potencialmente, uma piora da situação financeira dos estados. Como se sabe, a grande maioria dos estados brasileiros

apresenta elevadas dívidas junto à União, e enfrenta sérias dificuldades no tocante à *rolagem* dessas dívidas. Apesar disso, e de ser o ICMS a maior fonte de seus recursos, os governos estaduais seguem concedendo benefícios via isenção ou redução desse imposto. Piancastelli & Perobelli (1996) citam como exemplo dessa contradição o estado de Pernambuco, que enfrenta grave situação financeira e tem sido rebaixado em termos de participação relativa na arrecadação total do ICMS. No entanto, o estado aprovou legislação, em 23.11.95, que amplia os incentivos fiscais via redução do ICMS para novas empresas.

Além disso, Piancastelli & Perobelli (1996), assim como Varsano (1996), desenvolvem argumentos para mostrar que a chamada *guerra fiscal* é inócua. De acordo com os primeiros, dado que todos os estados da Federação adotam essencialmente os mesmos instrumentos de atração de empresas (benefícios fiscais e creditícios), estes tendem a se anular, e deixam de ser fatores para a decisão locacional. Ademais, as disputas fiscais generalizadas fazem com que os estados não definam políticas de investimento explícitas, nem prioridades setoriais compatíveis com as vantagens comparativas locais. Com raras exceções, os benefícios fiscais e creditícios para investimentos são concedidos indistintamente a todos os setores.

Segundo Varsano (1996), no início, alguns estados conseguem atrair empresas e, com isso, obter vantagens para a sua população. Contudo, outros estados percebem que podem fazer o mesmo, dado que dispõem dos mesmos instrumentos, e assim dá-se o acirramento da *guerra*. Com o decorrer do tempo, por conta da renúncia fiscal, os estados de menor poder financeiro perdem a capacidade de prover os serviços e a infra-estrutura necessários às empresas para produzir e escoar a produção, e as batalhas da guerra fiscal passam a ser vencidas somente pelos estados de maior poder financeiro. Além disso, com a generalização dos benefícios fiscais (todos concedem incentivos semelhantes), os estados perdem seu poder de incentivo, pois dependem de diferenças na tributação. Assim, a guerra fiscal transforma os incentivos em meras renúncias de arrecadação. Todos sabem que o desfecho da guerra será este, mas, segundo Varsano (1996), os governantes estaduais sabem também que,

enquanto o limite não for atingido, há ganhos a serem obtidos, e é isso que importa a curto prazo.

Outra questão a analisar é a de que os principais beneficiários da redução do ICMS (logo, da guerra fiscal travada pelos estados) são empresas multinacionais montadoras de automóveis. Não é uma especulação descabida supor que essas empresas viriam instalar suas fábricas no país mesmo se os incentivos fiscais estaduais não existissem. Com a disputa, tais empresas estão tendo a oportunidade de instalar suas fábricas-filiais muitas vezes com custo próximo de zero.⁸ Os estados poderiam até ser, ironicamente, os perdedores: não conhecemos nenhum estudo ou estimativa de custo-benefício para os estados que coteje o aumento do nível de atividade (isto é, a criação de renda e de emprego) nas regiões em que as fábricas se instalam com a renúncia fiscal e os custos (em infra-estrutura na porta da fábrica, energia elétrica, água e saneamento básico, doação de terrenos, etc.) necessários para atraí-las. Logo, outro possível prejudicado com a guerra fiscal seria a própria população estadual. Segundo Piancastelli & Perobelli (1996), uma das conseqüências do agravamento da situação financeira dos estados (provocado pela isenção de impostos da guerra fiscal) é a redução de seus investimentos e do atendimento às necessidades básicas da população tais como a saúde, a educação e o saneamento.

O governo federal esboçou uma tentativa no sentido de acabar com a guerra travada pelos estados, quando inibiu a concessão dos incentivos fiscais no projeto de lei que tratava da desoneração das exportações e da compra de bens de capital pela isenção do ICMS. Esta tentativa deu-se pela inclusão, no projeto, de artigos que tratavam da guerra fiscal; foi estabelecido que qualquer benefício fiscal teria de ter aprovação do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Contudo, não houve sucesso, porque os estados menos desenvolvidos pressionaram para que fossem retirados tais artigos.

⁸ Obviamente, no contexto do MERCOSUL e das tarifas de importação praticadas no atual acordo automobilístico com a Argentina é possível que, na ausência dos incentivos estaduais, parte dos novos investimentos fosse canalizado para nossos vizinhos do Sul.

Assim, continuam a prevalecer as regras anteriores, pelas quais as isenções diretas de ICMS necessitam de autorização unânime do CONFAZ. Entretanto, os mecanismos indiretos de concessão de benefícios (ou *camuflados*, como têm sido chamados), que não necessitam de aprovação do CONFAZ (o que o projeto de lei tentava disciplinar), continuarão a ter ampla utilização. O mais comum desses incentivos disfarçados — utilizado por quase todos os estados — é a concessão de créditos estaduais no valor do ICMS devido, com taxas de juros abaixo das de mercado.

Os quadros apresentados a seguir, assim como o resumo das políticas estaduais apresentado no anexo do trabalho, sintetizam as políticas de incentivo às empresas adotadas pelos estados, em 1995. Cada quadro trata de um tipo diferente de benefício concedido: o quadro 1 se refere aos incentivos fiscais; o quadro 2, aos diversos tipos de financiamento; o quadro 3, ao apoio à infra-estrutura; e, finalmente, o quadro 4 abrange os outros tipos de incentivos concedidos pelos estados.

Em relação aos benefícios fiscais é fácil observar que todos são amplamente utilizados; contudo, os mais difundidos são a isenção ou redução do ICMS para as micro e pequenas empresas, a redução de alíquotas de ICMS para situações e produtos específicos, e a utilização do mecanismo de *diferimento* do ICMS, concedidos por doze, dez e nove estados, respectivamente. Os dois últimos têm sido bastante utilizados pelos estados na chamada guerra fiscal, paralelamente à garantia de infra-estrutura e linhas de financiamento especiais para novas empresas que queiram se instalar nos estados.⁹

As concessões financeiras utilizadas para a atração de investimentos ficam, em geral, a cargo dos bancos estaduais, que operam linhas de financiamento com recursos provenientes de fundos estaduais de desenvolvimento ou programas de desenvolvimento. As concessões principais se destinam à

⁹ Como exemplo, tem-se o caso do governo fluminense, que oferece para as novas unidades da Volkswagen os mesmos benefícios dados para a instalação da fábrica de ônibus e caminhões em Resende, ou seja, a postergação por cinco anos no pagamento de 75% do ICMS, além da infra-estrutura na porta da fábrica, com disponibilidade de gás natural, telefonia digital, água e energia elétrica.

aquisição de ativos fixos (25 estados) e à formação de capital de giro (nos estados).¹⁰

POLÍTICAS
INDUSTRIAS
DESCENTRALIZADA
S. AS
EXPERIÊNCIAS
EUROPÉIAS E AS
INICIATIVAS
SUBNACIONAIS NO
BRASIL

No apoio à infra-estrutura, o principal mecanismo utilizado pelos estados é a venda de lotes e galpões industriais a preços reduzidos, como mostra a tabela 3, na qual vê-se que esse tipo de estímulo é utilizado por 21 estados. Outro incentivo bastante utilizado (8 estados) é a doação de áreas e lotes industriais.¹¹

Entre os outros incentivos que os estados oferecem às empresas (sintetizados no quadro 4), os mais importantes parecem ser aqueles que se referem à simplificação do processo de registro de empresas e do processo de licitação (este último facilita o acesso às pequenas empresas); por isso, são adotados, respectivamente, em 10 e 9 estados.

¹⁰ Como exemplo da concessão de financiamento para capital de giro, tem-se o estado de São Paulo, que criou recentemente dois fundos com essa finalidade: o fundo social, que prevê maior volume de recursos para as indústrias que gerarem mais empregos, e o fundo de desenvolvimento econômico, que também é proporcional ao volume de investimentos e à tecnologia incorporada.

¹¹ Esse foi, inclusive, um dos principais atrativos oferecidos pelo governo paranaense para a instalação da fábrica da Renault no estado.

QUADRO 1

Benefícios Fiscais e Estados que os Concedem

Estados	A ¹	B	C	D	E ²	F
AC	*	*				
AL					*	
AM			*			
AP		*	*			
BA	*	*	*		*	*
CE		*				
DF				*		
ES		*	*	*		
GO			*	*		*
MA						
MT						
MS			*			*
MG		*				
PA		*	*			
PB		*	*		*	*
PR				*	*	*
PE		*			*	*
PI	*	*				
RJ		*		*		
RN						
RS						
RO					*	
RR		*	*		*	*
SC						
SP				*		
SE				*	*	
TO			*		*	

Fonte: Confederação Nacional da Indústria (CNI), 1995.

Notas: ¹ A — Isenção do ICMS para novas empresas sem produto similar no estado e durante determinado período;

B — Isenção ou redução do ICMS para as micro e pequenas empresas;

C — Redução de alíquotas de ICMS (para situações e produtos específicos);

D — Prorrogação dos prazos de recolhimento do ICMS;

E — Utilização do mecanismo de diferimento (recolhimento postergado do ICMS);

F — Utilização do crédito presumido (por estimativa do ICMS).

² É importante ressaltar que o mecanismo de diferimento do ICMS nada tem a ver com a postergação do recolhimento do imposto no tempo, como é o caso da prorrogação do prazo de ICMS. Na verdade, o diferimento do imposto significa que o agente 1 da cadeia produtiva não pagará o imposto, que fica adiado para o ponto adiante da cadeia. Com isso, o agente 1 fica isento do imposto, e o agente 2, embora tenha de pagá-lo integralmente, auferirá um ganho financeiro, pois, sendo o ICMS um imposto sobre o valor adicionado, o agente 1 vai vendê-lo mais barato, pois não pagou o imposto.

QUADRO 2

Concessões Financeiras e Estados que as Adotam

POLÍTICAS
INDUSTRIAIS
DESCENTRALIZADA
S. AS
EXPERIÊNCIAS
EUROPÉIAS E AS
INICIATIVAS
SUBNACIONAIS NO
BRASIL

Estados	Aquisição de Ativos Fixos	Formação ou Recomposição de Capital de Giro	Pagamento do ICMS	Composição Acionária e Debêntures Conversíveis
AC		*	*	
AL	*	*		*
AM	*	*		
AP	*	*		
BA	*	*	*	
CE	*	*		
DF	*	*	*	
ES	*	*		*
GO	*	*	*	
MA	*			
MT	*	*		
MS	*			
MG	*	*		
PA	*	*		
PB	*	*		
PR	*			
PE	*	*		
PI				
RJ	*	*		
RN	*	*		
RS	*	*		
RO	*			
RR	*	*		
SC	*		*	*
SP	*	*		
SE	*	*		*
TO	*			

Fonte: CNI (1995).

QUADRO 3

Estímulos para Infra-Estrutura e Estados que os Adotam¹

Estados	A	B	C	D	E
AC		*			
AL	*		*	*	*
AM					
AP					
BA					
CE	*				
DF	*	*			
ES	*				*
GO	*	*			*
MA					
MT	*				
MS	*				
MG	*				
PA	*				
PB	*				
PR					*
PE	*				*
PI	*				
RJ	*				*
RN	*	*			
RS	*				
RO	*				
RR	*				
SC	*		*		*
SP	*				*
SE	*	*			
TO	*	*			

Fonte: CNI (1995).

Nota: ¹A — Venda de lotes e galpões industriais a preços reduzidos;
B — Locação de lotes e galpões industriais por prazo indeterminado;
C — Permuta de terrenos para realocização de empresas;
D — Locação de máquinas e equipamentos;
E — Doação de áreas e lotes industriais (esta depende da natureza e capacidade de absorção de mão-de-obra do projeto).

QUADRO 4

Outros Incentivos e Estados que os Adotam¹

Estados	A	B	C	D
AC			*	
AL			*	
AM				*
AP	*		*	
BA	*	*	*	
CE				
DF				
ES				
GO	*		*	*
MA	*	*		
MT			*	
MS	*			
MG			*	
PA				
PB				
PR				
PE	*	*		
PI	*	*		
RJ	*	*		*
RN				
RS				
RO		*		*
RR	*	*		
SC				
SP	*	*		
SE		*		
TO				

POLÍTICAS
INDUSTRIAIS
DESCENTRALIZADA
S: AS
EXPERIÊNCIAS
EUROPÉIAS E AS
INICIATIVAS
SUBNACIONAIS NO
BRASIL

Fonte: CNI (1995).

Nota: ¹A — Simplificação do processo de registro de empresas;
B — Simplificação do processo de licitação, para facilitar o acesso de pequenas empresas;
C — Assistência técnica na elaboração de projetos;
D — Programas de formação e capacitação de pessoal.

5 Conclusões

O exame da bem-sucedida experiência de desenvolvimento regional — notadamente a industrial — vivida recentemente por

diversos países europeus pode servir de pano de fundo e contraste para as iniciativas de estados brasileiros. Como este capítulo tentará mostrar, é preciso admitir que saímos perdendo na comparação.

Como se viu neste trabalho, a política regional europeia tem dado especial ênfase à criação de um ambiente propício às inovações tecnológicas e à sua difusão (no qual as ADR têm papel central), assim como às pequenas e médias empresas (pela sua flexibilidade frente às mudanças no meio ambiente econômico e seu potencial gerador de empregos), e à adoção de medidas em favor do desenvolvimento de serviços de apoio à produção (infra-estrutura). Além disso, a política regional tem atribuído aos governos regionais e locais maior responsabilidade sobre seus problemas territoriais (e sobre as políticas de desenvolvimento regional), em detrimento das políticas conduzidas pelo poder central.

Diante de tais tendências pode-se dizer que o Brasil apenas *engatinha* nessas questões. Uma análise atenta dos quadros sinópticos apresentados no capítulo anterior, assim como da síntese das políticas estaduais de incentivos de estados selecionados, permite concluir que a única semelhança entre a política regional industrial descentralizada no Brasil e na Europa é a adoção de medidas favoráveis às micro e pequenas empresas — preocupação de quase todos os estados brasileiros. No restante, a política regional no Brasil não tem nenhum outro ponto em comum com a experiência europeia. Analisando-se as políticas de incentivos estaduais, vê-se que somente alguns estados como Bahia, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo dão alguma ênfase à questão tecnológica,¹² que, na Europa, tem acentuada importância.

¹² Segundo M.A. Alvarez, em trabalho de 1996 intitulado "Processo de Planejamento e Integração dos Pólos Tecnológicos e de Modernização", existem hoje cerca de sessenta incubadoras implantadas em diversos estados brasileiros e mais quarenta em implantação. Esse tema ainda não mereceu a devida importância. Agradecemos essa informação a um parecerista anônimo. Nossa opinião, no entanto, é que, nos incentivos oferecidos pelos estados, a questão tecnológica vem em segundo plano, em relação aos incentivos para atrair grandes empresas.

Quanto à questão do desenvolvimento da infra-estrutura, não parece haver nenhum tipo de iniciativa estadual que não se enquadre nos benefícios que estão sendo concedidos pelos governos no âmbito da *guerra fiscal*.

POLÍTICAS
INDUSTRIAIS
DESCENTRALIZADA
S. AS
EXPERIÊNCIAS
EUROPÉIAS E AS
INICIATIVAS
SUBNACIONAIS NO
BRASIL

Em suma, a principal preocupação da política de incentivos praticada pelos diferentes estados no Brasil é atrair empresas (especialmente estrangeiras) a qualquer custo. Trata-se, mais, de uma tentativa de oferecer vantagens com a finalidade de *deslocar* o fluxo de investimento do que de criar condições efetivas para melhorar a competitividade das empresas já existentes. Uma vez que não há cálculo econômico das perdas em termos de receitas estaduais em relação aos ganhos monetários via geração de renda, não é improvável que o resultado líquido seja uma deterioração da situação fiscal dos estados ao longo do tempo.

Essa é, aliás, a opinião dos estudiosos da questão fiscal. Tanto Piancastelli & Perobelli(1996) quanto Varsano (1996) têm a mesma linha de argumentação: uma vez que todos os estados adotam os mesmos instrumentos, os benefícios fiscais e creditícios se anulam, e deixam de contribuir como fatores de decisão locacional.

A opinião é unânime também quando se tem em mente a situação financeiro-fiscal dos estados, e, conseqüentemente, do país. Segundo Piancastelli & Perobelli (1996), aos estados restará uma perda de receita fiscal generalizada sem que se tenha avaliado primeiramente o custo e o benefício do investimento. No que diz respeito a todo o país, Varsano (1996) lembra que o déficit fiscal atualmente existente deve-se, em grande parte, ao desequilíbrio das contas públicas estaduais. Ainda assim, diversos estados, cujas arrecadações são quase insuficientes para cobrir exclusivamente os gastos com pessoal, insistem em participar de verdadeiros leilões promovidos por empresas que querem instalar novos estabelecimentos no país. Assim, segundo aquele autor, do ponto de vista nacional, a guerra fiscal é inaceitável: quem perde é todo o país.

Algumas Políticas Estaduais de Incentivos

Faz-se, em seguida, uma breve avaliação individual dos incentivos concedidos pelos doze estados presumivelmente mais agressivos na atração de empresas, como exemplo da gama de situações e instrumentos.

- **BAHIA**

Benefícios Fiscais

Os benefícios fiscais são concedidos no âmbito de três programas: Programa de Apoio à Agroindústria, Programa de Desenvolvimento Regional do Pólo Pesqueiro e Programa de Apoio à Transformação Industrial.

O Programa de Apoio à Agroindústria possibilita o diferimento do ICMS nas saídas de insumos e produtos agroindustriais; e concede isenção do ICMS para a polpa do cacau, mais crédito fiscal do mesmo imposto nas operações interestaduais com os produtos comestíveis resultantes do abate de gado.

O Programa de Desenvolvimento Regional do Pólo Pesqueiro concede redução (até 31.12.96) da base de cálculo de 96% do ICMS nas saídas para o exterior de crustáceos, desde que ocorram pelos portos da Bahia.

O Programa de Apoio à Transformação Industrial possibilita o diferimento do ICMS nas entradas de concentrado de chumbo e outros metais, petróleo bruto, gás natural, argila e matérias-primas industriais no momento em que ocorrer a saída, a qualquer título.

Concessões Financeiras Diferenciadas

O governo baiano concede vários incentivos financeiros às empresas, desde o crédito às microempresas até o apoio à atividade turística, por meio de fundos e programas. São eles:

1) *Fundo de Defesa da Economia Baiana (FUNDECON)*

Este fundo tem por objetivo promover a equalização da carga tributária no campo de incidência do ICMS, para preservar a capacidade competitiva dos setores econômicos do estado frente a vantagens concedidas em outras unidades da Federação.

POLÍTICAS
INDUSTRIAIS
DESCENTRALIZADA
S. AS
EXPERIÊNCIAS
EUROPÉIAS E AS
INICIATIVAS
SUBNACIONAIS NO
BRASIL

O incentivo dá-se por meio de financiamento para pagamento do imposto (prazo de três meses para o pagamento, e juros de 12% ao ano mais atualização financeira) àquelas empresas que estejam em processo de inviabilização em razão de incentivos concedidos em outras unidades da Federação.

2) *Programa de Crédito Especial à Microempresa (PROCEM)*

Este programa tem como finalidade promover condições para estimular as atividades das microempresas do estado. O financiamento é concedido para reforço de capital de giro, com prazo de pagamento de um ano (seis meses de carência) e juros de 12% ao ano mais atualização financeira.

3) *Programa de Apoio ao Trabalhador Autônomo (PRÓ-RENDA)*

Visa estimular pessoas físicas e profissionais diversos a adquirirem máquinas e equipamentos necessários às suas atividades. O financiamento é concedido para pagamento num prazo de quinze meses (três de carência) e juros de 8% ao ano.

4) *Programa de Promoção ao Desenvolvimento da Bahia (PRÓ-BAHIA)*

Este programa, criado em 1995, tem o intuito de diversificar a malha industrial do estado, além de interiorizar o processo de industrialização e incentivar a capacitação tecnológica, a qualidade e a produtividade da indústria.

Para isso, o governo baiano financia até 50% do ICMS recolhido na região metropolitana de Salvador; até 75%, no interior do estado; e até 75%, para projetos com investimentos superiores a R\$ 400 mil reais e para projetos pioneiros, independentemente da localização, com prazos de pagamento de até seis ou dez anos e juros de somente 3% ao ano.

5) *Programa de Apoio ao Turismo da Bahia (PRÓ-TURISMO)*

Como o próprio nome diz, este programa objetiva estimular empreendimentos, obras e serviços de interesse para o desenvolvimento do turismo — atividade importante do estado.

O financiamento é concedido às empresas industriais com atividades voltadas para o turismo, com um prazo de até três ou oito anos para o pagamento (o que depende do tipo de financiamento) e juros de 7% ao ano mais TJLP.

6) *Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (PRÓ-TURISMO/FUNDESE)*

Este fundo tem como finalidade estimular o turismo no centro histórico de Salvador por meio de financiamentos, com prazo de oito anos para pagamento e juros de 3% ao ano; seus beneficiários são pequenas e médias empresas.

Outros Estímulos

Programa Baiano de Incubação de Empresas de Base Tecnológica

Apoia técnica e financeiramente e concede infra-estrutura ao surgimento e consolidação de novas empresas de base tecnológica, especialmente nas áreas de química, petroquímica, novos materiais, biotecnologia, mecânica de precisão, minerometalurgia e agroindústria de alimentos, por meio de convênios com instituições públicas e privadas.

Existe ainda o Núcleo de Atendimento às Micro e Pequenas Empresas, que concede alguns benefícios específicos tais como a redução do tempo médio para a sua legalização (com redução da burocracia), a orientação em relação a planejamento de negócios e a consultoria e elaboração de projetos.

Além disso, as empresas que se instalam nos centros e distritos industriais têm estradas com meio-fio e recebem água e energia na porta da fábrica.

CEARÁ

Benefícios Fiscais

O Ceará só concede isenção de ICMS para micro e pequenas empresas, embora tenha linhas de financiamento baseadas no ICMS a ser recolhido pelas empresas (benefício fiscal *camuflado*).

Concessões Financeiras Diferenciadas

O Ceará tem quatro fundos de financiamento para investimentos fixos e capital de giro, que objetivam promover o desenvolvimento das atividades industriais do estado.

O Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI) destina-se às empresas industriais realocizadas e duplicadas; o limite do financiamento é de até 100% do ICMS a ser recolhido pela beneficiária, e o prazo é de até seis anos para pagamento na região metropolitana de Fortaleza, e dez anos para o interior do estado, com encargos negociados de acordo com a natureza do projeto.

O Fundo de Assistência ao Desenvolvimento Econômico e Social do Estado (FADES) e o Fundo de Financiamento à Micro, Pequena e Média Empresa do Setor Produtivo do Estado do Ceará (FCE) favorecem as micro, pequenas e médias indústrias.

Além desses fundos há também o Programa de Competitividade Industrial (PCI), que tem como objetivo apoiar o incremento da produtividade, via financiamento para investimentos fixos e capital de giro. As beneficiárias são empresas industriais com sede e foro no estado, e o prazo é de três anos, com juros de 12% ao ano, mais atualização financeira.

Estímulos para Infra-Estrutura

O governo cearense oferece lotes industriais dotados de infraestrutura a preços subsidiados nos distritos industriais de Fortaleza, Sobral e Cariri.

POLÍTICAS
INDUSTRIAIS
DESCENTRALIZADA
S: AS
EXPERIÊNCIAS
EUROPÉIAS E AS
INICIATIVAS
SUBNACIONAIS NO
BRASIL

DISTRITO FEDERAL

Benefícios Fiscais

Os benefícios fiscais somente foram incluídos como forma de incentivo à atividade industrial em 1995. Os principais benefícios concedidos são os seguintes:

- 1) Dilatação do prazo de pagamento do ICMS para projetos industriais ou agroindustriais que contenham inovações tecnológicas, pelo prazo de até cinco anos;
- 2) Dilatação do prazo de pagamento do ICMS (até um ano) para projetos de ampliação e implantação;
- 3) Isenção do IPTU para implantação de novo empreendimento industrial pelo prazo máximo de cinco anos, a partir do exercício seguinte àquele da data de início da implantação; e
- 4) Isenção do ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Intervivos) aos adquirentes de imóvel destinado a qualquer novo empreendimento industrial.

Além disso, foi anunciado recentemente pelo governo do Distrito Federal um pacote, que deveria ainda ser aprovado pela Câmara Legislativa, que prevê empréstimos de até 70% do ICMS, com prazo de doze anos e isenção do IPTU de dez anos, para empresas que quiserem se instalar no Distrito Federal.

Concessões Financeiras Diferenciadas

O governo do Distrito Federal tem um Programa de Desenvolvimento Econômico (PRODECON) baseado em dois tipos de financiamento via Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal (FUNDEF). Ambas as linhas de financiamento têm como objetivo a implantação, ampliação, modernização e reativação de atividades produtivas do Distrito Federal; a primeira destina-se especificamente ao financiamento da implantação de projetos de micro e pequenas empresas e de mini e pequenos produtores rurais, com prazo de até seis anos, inclusive um de carência, e juros de 2% ao ano mais atualização financeira. A outra linha de financiamento é um empréstimo de até 70% do ICMS a ser

recolhido pela beneficiária (para novos empreendimentos industriais, prioritariamente micros e pequenas empresas), com um prazo de até dez anos e juros (6% ao ano) sobre o saldo devedor mais 25% da variação da unidade-padrão do Distrito Federal (UPDF).

POLÍTICAS
INDUSTRIAIS
DESCENTRALIZADA
S. AS
EXPERIÊNCIAS
EUROPÉIAS E AS
INICIATIVAS
SUBNACIONAIS NO
BRASIL

O pacote anunciado recentemente pelo governo do DF (antes mencionado) prevê ainda a criação de um fundo financeiro de incentivo à produção (com recursos das multas sobre dívidas fiscais) e de uma agência para captar investimentos.

Estímulos para Infra-Estrutura

O Governo do DF concede direito real de uso de terrenos para projetos industriais pelo período de até cinco anos, com opção de compra por 40% do valor de mercado, se implantados em dois anos, e de 60%, se concluídos em três anos. As micro e pequenas empresas tem um desconto de 80%, se implantadas em dois anos.

• **ESPÍRITO SANTO**

Benefícios Fiscais

O governo do Espírito Santo concede vários incentivos fiscais baseados no ICMS. Além da dedução de 5% sobre o saldo devedor do ICMS para subscrição de ações e debêntures, tem-se a postergação de seu pagamento por prazos determinados (sem incidência de encargos financeiros), a postergação do mesmo imposto em relação a bens de capital importados do exterior e de outros estados, e o recolhimento por estimativa para as micro e pequenas empresas.

Vários municípios do estado concedem isenção de impostos municipais. Como exemplo tem-se Colatina, onde a prefeitura concede isenção progressiva de IPTU e ISS para projetos industriais em função do volume de investimento, origem de matéria-prima, geração de empregos, destinação do produto final e participação comunitária.

Concessões Financeiras Diferenciadas

O Espírito Santo apresenta uma vasta gama de fundos e programas para financiamentos que englobam desde o apoio à implantação de projetos industriais até aqueles direcionados especificamente ao financiamento na compra de *softwares* e veículos.

O Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (FUNRES) apresenta quatro linhas de financiamento. A primeira, para investimentos fixos e mistos, com o objetivo de apoiar projetos de implantação, expansão, realocização, modernização, desenvolvimento tecnológico e controle ambiental de empresas privadas nacionais e indústrias com sede no estado. O financiamento tem prazo de pagamento de até cinco anos, inclusive dois de carência, juros de 8% ao ano (mais atualização financeira) para as micro e pequenas empresas, e de 11% ao ano, para as médias e grandes empresas.

A segunda linha de financiamento destina-se à aquisição de máquinas e equipamentos, para estimular empreendimentos industriais de pesca e turismo de empresas privadas nacionais, com prazos e encargos idênticos à primeira.

O terceiro tipo de financiamento concedido pelo FUNRES destina-se a acionistas, atuais ou novos, em caso de transferência parcial ou total do controle acionário, e tem como finalidade a reconstrução do equilíbrio econômico-financeiro de empreendimentos apoiados pelo próprio fundo, com prazos e encargos também iguais aos da primeira linha.

A quarta e última modalidade de financiamento tem como finalidade apoiar a implantação, expansão ou modernização de empreendimentos industriais, via financiamento à subscrição de debêntures (convertíveis ou não) em ações às empresas sediadas ou que venham a se instalar no estado, constituídas sob a forma de sociedade anônima. O prazo para pagamento é de cinco a sete anos, com juros de 4% ao ano mais TJLP.

No âmbito dos financiamentos específicos, tem-se o Programa de Apoio ao Desenvolvimento e à Comercialização do Software, e os financiamentos do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES) para máquinas, equipamentos e aquisição de veículos.

O primeiro visa incentivar o desenvolvimento e a comercialização de *software* por empresas já instaladas ou que venham a se instalar no estado, a partir de um financiamento com prazo de pagamento de até cinco anos e juros de 4% a 6% ao ano mais TJLP.

POLÍTICAS
INDUSTRIAIS
DESCENTRALIZADA
S. AS
EXPERIÊNCIAS
EUROPÉIAS E AS
INICIATIVAS
SUBNACIONAIS NO
BRASIL

Das duas linhas de financiamento concedidas pelo BANDES, a primeira destina-se a complementar linhas de financiamento da FINAME, e beneficia empresas que se enquadrem no sistema BNDES/FINAME. O prazo para pagamento é de até cinco anos, com juros de 8% ao ano mais atualização financeira (para as micro e pequenas empresas), e de 11% ao ano mais atualização financeira, para as médias e grandes empresas. Já o financiamento para veículos e equipamentos (veículos automotores exclusivamente de carga e equipamentos complementares novos, de fabricação nacional, não enquadráveis na FINAME) tem por objetivo apoiar e modernizar a frota de veículos e equipamentos indispensáveis à indústria. O prazo para pagamento é de até dois anos, com três meses de carência e juros de 1,5% ao mês, mais atualização financeira.

Finalmente, tem-se o Fundo para o Desenvolvimento das Atividades Portuárias (FUNDAP), que tem como objetivo ampliar a renda do setor terciário do estado, por meio do incremento e da diversificação do intercâmbio comercial com o exterior, para financiar novos investimentos em projetos e possibilitar acesso a recursos para capital de giro de longo prazo. O financiamento tem carência de até cinco anos e amortização de até vinte anos e juros de 1% ao ano.

Estímulos para Infra-Estrutura

O principal estímulo concedido pelo governo do Espírito Santo nessa área é a doação de terrenos para fins industriais em vários municípios, como Baixo Guandu, no distrito industrial de Vila Kennedy, e Barra de São Francisco. Além disso, outros municípios dispõem de áreas e distritos industriais para venda a preços reduzidos.

- **GOIÁS**

A concessão de incentivos ao investimento industrial só tomou força em Goiás a partir de 1995, quando o governo passou a oferecer, além dos financiamentos (já existentes em 1994), isenções fiscais e vários estímulos para infra-estrutura, entre outros.

Benefícios Fiscais

Os benefícios fiscais concedidos pelo governo de Goiás baseiam-se na redução de alíquota e prorrogação do prazo de recolhimento do ICMS, além de recolhimento por estimativa fiscal para as micro e pequenas empresas e utilização do crédito presumido (por estimativa do ICMS), para situações e produtos específicos.

POLÍTICAS
INDUSTRIAIS
DESCENTRALIZADA
S. AS
EXPERIÊNCIAS
EUROPÉIAS E AS
INICIATIVAS
SUBNACIONAIS NO
BRASIL

No que diz respeito à redução de alíquotas do ICMS, os setores da indústria e do comércio atacadista têm redução (para 10%) sobre as operações industriais, e as indústrias beneficiárias do programa Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás (FOMENTAR) têm redução para 7% nas operações entre si. Além disso, vários municípios goianos concedem isenção de IPTU e ISS.

Concessões Financeiras Diferenciadas

O governo de Goiás possui o programa FOMENTAR, que tem como objetivo o apoio ao desenvolvimento industrial goiano. Para isso, financia até 70% do ICMS recolhido pelas atividades industriais e importações realizadas pelas empresas com sede no estado, tendo, também, uma linha especial de crédito para os micro e pequenos empreendimentos industriais. O prazo de pagamento desses financiamentos varia de cinco a quinze anos, com juros mensais de 0,2%, sem indexação ou atualização financeira.

Estímulos para Infra-Estrutura

Os estímulos à infra-estrutura vão desde o arrendamento mercantil de bens imóveis, lotes, galpões industriais, máquinas, aparelhos e equipamentos a preços subsidiados até a implantação de distritos agroindustriais dotados de infra-estrutura básica. Além disso, os terrenos nos distritos agroindustriais destinados à implantação ou ampliação de empreendimentos industriais são vendidos a preços simbólicos e em condições favoráveis.

Outros Estímulos

Existe um programa de incentivo às micro e pequenas empresas, por meio de condomínios industriais (incubadoras) que oferecem infra-estrutura física, apoio tecnológico e capacitação industrial.

Além disso, o governo oferece assistência técnica para a solicitação de benefícios fiscais, creditícios e desenvolvimento empresarial, mais a simplificação do processo de registro de empresas e um programa de formação e capacitação empresarial e de pessoal.

- **MINAS GERAIS**

Benefícios Fiscais

O governo de Minas Gerais concede isenções fiscais somente para as micro e pequenas empresas, com descontos significativos no ICMS devido.

Concessões Financeiras Diferenciadas

O governo criou uma vasta gama de fundos de financiamentos, sendo um voltado especificamente para o setor metalúrgico — o Fundo de Desenvolvimento do Setor Minero-Metalúrgico.

O Fundo de Incentivo à Industrialização (FIND) e o Programa de Indução à Modernização Industrial (PROIM) visam promover o desenvolvimento e a modernização do parque industrial do estado, por meio de financiamento para investimentos fixos e capital de giro, com limite de até 80% do investimento a ser realizado. No FIND, as beneficiárias são as empresas com projetos de implantação, expansão ou modernização da unidade industrial, e o prazo de pagamento é de até oito anos, com três anos de carência e juros de 12% ao ano mais atualização financeira. No PROIM, beneficiam-se empresas com sede e foro no estado de Minas Gerais. O prazo de pagamento é de até oito anos, com três de carência, e os juros são de 3% ao ano mais atualização financeira, com um redutor de 40% para os projetos localizados em áreas do interior do estado.

O PRÓ-INDÚSTRIA objetiva a integração e diversificação do setor industrial, e concede financiamentos no valor de até 50% do ICMS

a ser recolhido às empresas que implantem unidade industrial ou aumentem sua capacidade instalada. O prazo para pagamento é de cinco a oito anos, com comissão de 2,5% do agente financeiro mais atualização financeira de 18% a 50% sobre o saldo devedor.

POLÍTICAS
INDUSTRIAIS
DESCENTRALIZADA
S. AS
EXPERIÊNCIAS
EUROPÉIAS E AS
INICIATIVAS
SUBNACIONAIS NO
BRASIL

O Fundo de Desenvolvimento Minero-Metalúrgico concede financiamentos para investimentos fixos, capital de giro, projetos de estudos e pesquisas, e desenvolvimento de minas e de tecnologia de processos. Esse fundo beneficia empresa do setor ou pessoa física que possua alvará de pesquisa. O prazo de pagamento é de até oito anos e os juros, de 12% ao ano, mais atualização financeira.

O Fundo de Fomento e Desenvolvimento Econômico do Estado de Minas Gerais (FUNDESE) é destinado às micro, pequenas, médias empresas e cooperativas, com financiamentos para programas de desenvolvimento e de fomento; o prazo é de até cinco anos e os juros, de até 12% ao ano mais atualização financeira.

Além disso, foi anunciado recentemente pelo governo mineiro o Fundo de Desenvolvimento de Indústrias Estratégicas (FUNDIEST), que financia em até vinte anos o pagamento de até 100% do ICMS, como forma de atrair indústrias do setor automotivo, agroindustrial e eletroeletrônico.

Estímulos para Infra-Estrutura

A Companhia de Distritos Industriais do Estado de Minas Gerais vende terrenos a preços, prazos e em condições de pagamento reduzidas, em mais de vinte distritos instalados em diversos municípios do estado.

Outros Estímulos

O Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais (INDI) presta toda a assistência necessária à implantação de um projeto industrial, sem qualquer ônus para o empresário.

PARANÁ

Os dois tipos de estímulos à atividade industrial no estado do Paraná (benefícios fiscais e financiamentos) se inserem no âmbito do Programa Paraná Mais Empregos, em suas duas diferentes versões: o Programa de Apoio ao Investimento Produtivo, que engloba os benefícios fiscais, e o Programa de Incremento à Produção — Parceria Empresarial, que concede financiamentos.

Benefícios Fiscais

O Programa de Apoio ao Investimento Produtivo garante incentivos fiscais para implantação de novas indústrias, projetos de expansão, reativação de indústrias paralisadas (há mais de um ano) e modernização tecnológica de unidades industriais.

O programa prevê o diferimento de uma parcela do ICMS incremental, dependendo da localização do estabelecimento industrial, com prazos de até 48 meses. Por exemplo, os investimentos em Curitiba e Araucária são diferidos em até 50% do ICMS, enquanto aqueles localizados na região metropolitana (denominada *cinturão de empregos*), podem diferir até 80% do imposto. Além disso, o programa concede incentivos especiais para gastos em pesquisa e desenvolvimento (dedução por um ano do pagamento do ICMS em valor equivalente a 100% dos gastos em P&D) e para a aquisição de máquinas e equipamentos (apropriação de até 10% do saldo devedor mensal do ICMS, com duração até a extinção dos créditos do imposto).

Concessões Financeiras Diferenciadas

O Programa de Incremento à Produção — Parceria Empresarial concede financiamentos de até 20% do valor do investimento fixo, com direito à dedução de 40% do saldo devedor do ICMS (para cooperativas), e 20% para os demais estabelecimentos industriais. O prazo de pagamento é de quatro anos, com carência de igual período, e a correção é feita pelo fator de conversão e atualização do Paraná (FCA), sem juros.

• **PERNAMBUCO**

Benefícios Fiscais

O governo de Pernambuco concede o direito ao diferimento do ICMS às empresas na aquisição de máquinas e equipamentos.

Além disso, as microempresas recebem tratamento diferenciado, com a concessão de crédito presumido do ICMS de 5% sobre o valor da operação e redução do mesmo imposto, com pagamento de apenas 2,55% para gêneros alimentícios, e 5,1% para os demais produtos.

POLÍTICAS
INDUSTRIAIS
DESCENTRALIZADA
S. AS
EXPERIÊNCIAS
EUROPÉIAS E AS
INICIATIVAS
SUBNACIONAIS NO
BRASIL

Concessões Financeiras Diferenciadas

O governo possui dois tipos de financiamento, um somente para investimentos fixos — Fundo Cresce Pernambuco — e outro para investimentos fixos e capital de giro para as microempresas com sede no estado — Fundo Especial de Financiamento de Projetos de Microempresa (FEMICRO). O Fundo Cresce Pernambuco financia até 80% do ICMS a ser recolhido pela empresa nos quatro primeiros anos, e 70%, nos últimos quatro anos, com juros de 3% ao ano e dez anos de prazo, inclusive dois anos de carência. Já o FEMICRO concede o financiamento baseado no total a ser gasto no projeto, com juros de 6% ao ano, mais 70% de atualização financeira.

Estímulos para Infra-Estrutura

A Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco vende lotes industriais a 50% abaixo do preço de mercado, em dezoito meses. Nas vendas à vista, concede ainda um desconto de 20%. Além disso, alguns municípios do interior do estado cedem áreas para projetos industriais.

Outros Estímulos

O estado de Pernambuco concede um tratamento diferenciado à microempresa, com simplificação nos procedimentos para inscrição e constituição da empresa, e contribuição previdenciária com base no percentual mínimo, entre outros.

• RIO DE JANEIRO

Benefícios Fiscais

O governo do estado do Rio de Janeiro concede prazo especial de pagamento do ICMS para a indústria ou agroindústria que utilize tecnologia inovadora em projetos de implantação ou realocação (nas regiões Norte, Noroeste, Nordeste e Centro-Oeste do estado), e que incremente em 50%, no mínimo, a capacidade produtiva. O prazo especial de pagamento do ICMS é de até cinco anos, com limites que vão decrescendo de 75% do imposto devido no primeiro ano a 40% no quinto ano.

O governo concede também redução de alíquota do ICMS nas aquisições de máquinas e equipamentos que visem à incorporação de novas tecnologias, além de tratamento diferenciado para as micro e pequenas indústrias; o pagamento do ICMS é baseado na renda bruta da empresa.

POLÍTICAS
INDUSTRIAIS
DESCENTRALIZADA
S. AS
EXPERIÊNCIAS
EUROPÉIAS E AS
INICIATIVAS
SUBNACIONAIS NO
BRASIL

Existe ainda um incentivo (concessão de prazo especial para o pagamento correspondente a 80% do ICMS adicional gerado pelo projeto: de até 180 dias do prazo normal, sem atualização financeira, durante um período de dois ou quatro anos) para empresas industriais, pecuárias e agropecuárias que vierem a: i) desenvolver nova atividade fabril no estado; ii) realocar seus estabelecimentos em distritos industriais ou áreas de interesse para o desenvolvimento econômico do estado; e iii) investir em projetos de capacitação tecnológica (considerados de interesse para o desenvolvimento do estado pela Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia).

Terão ainda abatimento na taxa de alvará e isenção ou abatimento no recolhimento do ISS as micro e pequenas empresas que se instalarem em vários outros municípios do estado.

Concessões Financeiras Diferenciadas

O governo concede, por meio do Banco Estadual do Rio de Janeiro (BANERJ), financiamento para investimentos fixos e capital de giro às micro e pequenas empresas cadastradas no Projeto Paraíso.

Estímulos para Infra-Estrutura

O governo doa lotes em forma de comodato, e, no município de Araruama, as micro e pequenas empresas têm direito à concessão de pleno uso de terreno para fins industriais.

Outros Estímulos

O governo concede ainda às micro e pequenas empresas (Projeto Paraíso) a simplificação das exigências nos processos

licitatórios, implantação de centros integrados de produção, e cursos de formação empresarial e profissional, entre outros.

- **RIO GRANDE DO SUL**

O governo do estado do Rio Grande do Sul não concede benefícios fiscais explícitos, mas possui vários fundos de financiamento baseados no ICMS recolhido.

POLÍTICAS
INDUSTRIAIS
DESCENTRALIZADA
S: AS
EXPERIÊNCIAS
EUROPÉIAS E AS
INICIATIVAS
SUBNACIONAIS NO
BRASIL

Concessões Financeiras Diferenciadas

Existem três modalidades de financiamento baseados no retorno do ICMS recolhido: o Fundo de Operação Empresa (FUNDOPEM), o Programa de Desenvolvimento da Indústria de Transformação de Produtos Petroquímicos e Químicos do Estado do Rio Grande do Sul (PROPLAST), e o Programa de Recuperação Industrial (PRINRS). O primeiro financia a implantação e expansão de projetos industriais, por meio do retorno da parcela do incremento do ICMS recolhido (até 60%), com prazo de pagamento de oito anos e 0,5% de juros capitalizados mais atualização financeira limitada a 10%, também capitalizada. O segundo financia até 50% do investimento fixo de indústrias novas que se instalem no pólo petroquímico do estado, por meio do retorno da parcela do ICMS (até 75%) contraída para execução do projeto, com prazo de pagamento de até oito anos, sem incidência de encargos. O terceiro destina-se a reduzir a capacidade ociosa de empreendimentos industriais, com financiamentos para investimentos (retorno de até 75% do ICMS recolhido pela beneficiária, por um prazo de um ano, sem encargos).

Existe ainda no estado um fundo específico para as pequenas empresas, o Fundo de Garantia à Pequena Empresa (FUNGAPEM), que tem como objetivo complementar garantias a serem prestadas a bancos de desenvolvimento, com prazo e limites determinados em função do projeto.

Estímulos para Infra-Estrutura

O Programa Estadual de Desenvolvimento Industrial vende terrenos do estado ou propriedades de entidades da administração indireta a preços reduzidos; o Sistema Estadual para Atuação e Desenvolvimento de Atividades Produtivas reduz em 90% o preço da área em alguns distritos industriais, e concede prazo de pagamento de doze meses.

Outros Estímulos

O projeto de desenvolvimento para as regiões de Campanha, Central, Fronteira Oeste, Centro-Sul e Sul do estado destina recursos e instrumentos para o fomento à modernização, diversificação, expansão e instalação de atividades produtivas nessa faixa territorial do estado.

Além de todos esses incentivos, o governo do Rio Grande do Sul anunciou recentemente a criação, em conjunto com entidades empresariais, do Sistema Integrado de Promoção e Investimentos para o Rio Grande do Sul. O projeto, denominado PROMOVER-RS, pretende coordenar ações para a atração de novos investimentos ao estado, além de incentivar a atividade turística.

- **SANTA CATARINA**

Concessões Financeiras Diferenciadas

O Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PRODEC) concede financiamento para até 70% dos investimentos fixos e participação de capital social, com carência de até dez anos, sem juros, com atualização financeira mais 2% sobre o valor de cada liberação, com base no valor do ICMS recolhido pela empresa beneficiária. No primeiro ano, o percentual financiado é de 75% sobre o ICMS recolhido; no segundo, de 70%; no terceiro, de 60%; no quarto, de 50%; do quinto ao décimo ano, de 40%.

Estímulos para Infra-Estrutura

As prefeituras do interior do estado doam terrenos para fins industriais; a posse definitiva ocorre a partir do segundo ou quinto ano da implantação do projeto, a depender do município.

Outros Estímulos

Algumas prefeituras emprestam máquinas e equipamentos, fazem cessão de mão-de-obra e concedem alguns serviços gratuitos, como: terraplanagem, energia elétrica, telefone, água, acesso viário e serviços topográficos, entre outros.

- **SÃO PAULO**

Benefícios Fiscais

Os benefícios fiscais no estado de São Paulo são destinados às pequenas indústrias, na forma de prorrogação do prazo de recolhimento do ICMS.

Concessões Financeiras Diferenciadas

O Programa de Desenvolvimento do Estado de São Paulo financia investimentos fixos, com prazo de três anos, baseado no ICMS a ser recolhido pela empresa beneficiária. É obedecida a seguinte regra: financiamento de até 40% do ICMS adicional a ser recolhido no primeiro ano; até 30%, no segundo ano; até 20%, no terceiro ano (se o projeto for realizado na Grande São Paulo), e aumento de 10% nesses percentuais se o projeto se localizar fora da Grande São Paulo. Em ambos, o encargo é a atualização financeira sobre o valor da parcela amortizada.

Tem-se também o BANESPA/Franchising — Programa de Apoio às Franquias —, que apóia financeiramente a instalação e ampliação de empresas, por meio da concessão de financiamento para a taxa de franquia, investimentos fixos e capital de giro. O limite para o financiamento é de até 80% dos investimentos financiáveis, por um prazo de quatro anos, com juros de 18% ao ano mais atualização financeira com base na variação do valor do dólar comercial.

O estado de São Paulo possui ainda o Fundo Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, para o financiamento de pesquisas, experimentação científica, transferência de *know-how*, formação e aperfeiçoamento de recursos humanos, capacitação tecnológica e modernização da gestão empresarial, com prazo máximo de sete anos e carência de três anos. Os encargos dependem da linha de financiamento contratada.

Estímulos para Infra-Estrutura

Alguns municípios do interior do estado vendem áreas e lotes industriais a preço reduzido com pagamento parcelado, e outros

POLÍTICAS
INDUSTRIAIS
DESCENTRALIZADA
S. AS
EXPERIÊNCIAS
EUROPÉIAS E AS
INICIATIVAS
SUBNACIONAIS NO
BRASIL

doam terrenos e prestam gratuitamente serviços de terraplanagem e infra-estrutura.

Outros Estímulos

Muitos municípios do interior do estado oferecem estímulos para infra-estrutura e também concedem isenção das taxas e impostos municipais por dez anos;

No tocante às micro e pequenas empresas, o estado as beneficia com a simplificação do procedimento para sua constituição e registro, além da simplificação das exigências para participação em processos licitatórios de entidades e órgãos do governo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CNI. *Políticas estaduais de apoio à indústria*.— Rio de Janeiro: 1994. (Texto interno)

CNI. *Políticas estaduais de apoio à indústria*.— Rio de Janeiro: 1995. (Texto interno)

CORREA, P. G. Diretrizes de reestruturação industrial da União Européia: três lições para o caso brasileiro. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n.4, dez. 1995.

LLORENS, F. A. *Descentralización e instituciones de fomento económico (las agencias de desarrollo regional en España)*. 1996. mimeo

PIANCASTELLI, M. e PEROBELLI, F. *ICMS: evolução recente e guerra fiscal*.— Brasília: IPEA, 1996. (Texto para Discussão, n.402)

RELATÓRIO DA COMISSÃO EUROPÉIA. *Competitiveness and Cohesion: Trends in the Regions*. 1994.

VARSANO, R. *A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde*.— Rio de Janeiro: IPEA, 1996. (Texto para Discussão, n. 500)

VELASCO, R. *El papel de las agencias de desarrollo en la política regional europea*. Territorios en transformación, análisis e propuestas.— Madri: Conselho Superior de Pesquisa Científica, 1991.

POLÍTICAS
INDUSTRIAIS
DESCENTRALIZADA
S: AS
EXPERIÊNCIAS
EUROPÉIAS E AS
INICIATIVAS
SUBNACIONAIS NO
BRASIL

