

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 492

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

Adriana Fernandes de Brito<sup>\*\*</sup>  
Regis Bonelli<sup>\*\*\*</sup>

Rio de Janeiro, junho de 1997

---

\* Texto preparado para o Seminário Internacional “Políticas Industriais Descentralizadas”, patrocinado pela CEPAL e pelo IPEA. Brasília, DF, 11-12 de novembro de 1996.

\*\* Bolsista ANPEC/PNPE da Diretoria de Pesquisa do IPEA.

\*\*\* Ex-coordenador de estudos industriais da Diretoria de Pesquisa do IPEA e atualmente pesquisador-visitante.



*O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.*

**Presidente**

*Fernando Rezende*

**Diretoria**

*Claudio Monteiro Considera*

*Luís Fernando Tironi*

*Gustavo Maia Gomes*

*Mariano de Matos Macedo*

*Luiz Antonio de Souza Cordeiro*

*Murilo Lôbo*

**TEXTO PARA DISCUSSÃO** tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

**ISSN 1415-4765**

**SERVIÇO EDITORIAL**

**Rio de Janeiro – RJ**

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 – 14º andar – CEP 20020-010

Telefax: (021) 220-5533

E-mail: [editrj@ipea.gov.br](mailto:editrj@ipea.gov.br)

**Brasília – DF**

SBS Q. 1 Bl. J, Ed. BNDES – 10º andar – CEP 70076-900

Telefax: (061) 315-5314

E-mail: [editbsb@ipea.gov.br](mailto:editbsb@ipea.gov.br)

© IPEA, 1998

*É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.*

---

---

# SUMÁRIO

---

## RESUMO

1 - INTRODUÇÃO .....	1
2 - OS ATORES TRADICIONAIS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA VISÃO CRÍTICA.....	3
3 - AS AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO: UMA ALTERNATIVA PARA A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	4
3.1 - Agências de Desenvolvimento Regional na Espanha.....	6
4 - A NOVA POLÍTICA REGIONAL DA COMUNIDADE EUROPÉIA .....	9
5 - A POLÍTICA REGIONAL NOS ESTADOS MEMBROS: TENDÊNCIAS RECENTES.....	11
5.1 - Reorientação de Objetivos .....	11
5.2 - A Política de Desenvolvimento Regional <i>de Facto</i> .....	12
6 - A POLÍTICA REGIONAL (ESTADUAL) NO BRASIL .....	13
6.1 - Algumas Políticas Estaduais de Incentivos .....	16
7 - CONCLUSÕES.....	34
BIBLIOGRAFIA .....	36

---

---

## 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 problemática da indústria. Em contraposição às estratégias tradicionais, a política regional atualmente enfatiza a mobilização do potencial de desenvolvimento endógeno dos espaços regionais, destacando: as inovações tecnológicas e a difusão territorial dessas inovações; a responsabilidade dos governos regionais e locais sobre os problemas territoriais; o papel das pequenas e médias empresas, caracterizadas por sua maior flexibilidade ante as mudanças nos processos produtivos e mercados; e a adoção de medidas para o desenvolvimento dos serviços de apoio à produção.

O reconhecido êxito de diversos modelos regionais na Europa confirma a eficácia de se ter o próprio território como base de atuação e cooperação privado-pública. Isto sugere que se deva buscar a implementação de uma política que possibilite a simultaneidade da integração econômica com as de caráter espacial e social. A experiência europeia sugere, ainda, que a descentralização é mais eficaz para a indústria do que uma política centralizada.

O caso brasileiro, por sua vez, tem iniciativas que não podem ser consideradas totalmente bem-sucedidas em termos de desenvolvimento regional. Diversas experiências federais nessa área já alcançaram a maioria sem que, no entanto, tenham alcançado os objetivos a que se propunham.

Em contrapartida, 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 europeias.

---

## 1 - INTRODUÇÃO

A última década e meia foi marcada pelo aumento do desemprego e, em alguns subperíodos, pela turbulência econômica e social em diversos países europeus — a par dos crescentes esforços de integração. Como consequência, após anos de aceitação generalizada diversos princípios econômicos e formas de atuação do Estado foram questionados e, às vezes, abandonados. Assim, 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.

Este é, particularmente, o caso das Políticas de Desenvolvimento Regional (PDR), especialmente no que se refere à indústria. Aqui, as contribuições no campo teórico têm ajudado na formação de um novo paradigma quanto ao crescimento econômico, o qual foi progressivamente asfixiando o tradicional, incapaz de explicar a natureza essencialmente dinâmica e inovadora do setor industrial — e/ou promovê-la.

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

**a) as inovações tecnológicas e a difusão territorial dessas inovações;**

**b) a responsabilidade dos governos regionais e locais** sobre os problemas territoriais, em detrimento das políticas regionais centralistas, ou conduzidas a partir do poder central;

**c) as pequenas e médias empresas**, caracterizadas por sua maior flexibilidade ante as mudanças nos processos produtivos e mercados; e

**d) a adoção de medidas em favor e em apoio do desenvolvimento dos serviços de apoio à produção.**

Este “modelo endógeno” de desenvolvimento começou a dar sinais mais nítidos de importância já 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 com influência sobre a futura política regional europeia. Em princípio, o impacto do

avanço do processo integrador sobre a estrutura produtiva de cada região tem um duplo resultado, embutindo um aspecto positivo e outro negativo: de um lado, a influência positiva do **aumento da taxa global de crescimento** da economia comum; de outro, o quase sempre inevitável **recrudescimento das tendências concentradoras** do desenvolvimento, aumentando 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.<sup>1</sup>

Tudo isto sugere que se deva 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, tentativa e provocativamente, a partir da experiência européia, é que a descentralização<sup>2</sup> é mais eficaz para a indústria do que uma política industrial de desenvolvimento regional centralizada.

Contrariamente à 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 de desenvolvimento regional, especialmente no que toca ao desenvolvimento industrial. Não é este o lugar para resenhar os casos da Sudene, Sudam e Sudeco, agências regionais financiadas com renúncia fiscal, recursos orçamentários e/ou constitucionais, nem a Suframa, zona franca com fartos incentivos em termos de isenção de impostos. Todas essas experiências já alcançaram a maioria sem que, no entanto, tenham atingido os objetivos a que se propunham. A perda de importância das SUDs nesse contexto é prova do caráter parcial em termos de consecução de objetivos. E a sobrevida da Suframa, como é sabido, prende-se talvez mais a motivos políticos do que técnicos.

Contra este pano de fundo 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, comparando-as com as experiências européias. Os resultados da comparação, vale adiantar desde logo, não favorecem as iniciativas estaduais no Brasil.

---

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

<sup>2</sup> Que no caso do Brasil seria conduzida por estados ou municípios, por exemplo.

O restante do texto tem a seguinte organização: na próxima seção comenta-se criticamente o papel dos atores tradicionais da política regional; na Seção 3 apresenta-se a idéia das Agências de Desenvolvimento Regional (ADR), seguindo-se na Seção 4 uma análise da política regional da Comunidade Européia (CE), como prelúdio para a análise do caso brasileiro; antes dessa análise, que ocupará a Seção 6, a quinta seção avalia as tendências mais recentes da política regional nos estados membros da Comunidade Européia. A Seção 7 conclui o texto com observações de caráter geral.

## 2 - OS ATORES TRADICIONAIS DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA VISÃO CRÍTICA

Um fato surpreendente da evolução da política regional européia nas últimas décadas é o de que mesmo os repetidos fracassos das denominadas ações regionais, aí incluídos os desperdícios de recursos econômicos, não impediram que as mesmas autoridades continuassem no comando da PDR em quase todos os estados membros. Pouco importam as denúncias de que os incentivos **vêm beneficiando as empresas e não as regiões**, ou comprovar que a regionalização das políticas nacionais fracassa em muitos países por **falta de coordenação entre os departamentos envolvidos**.

Sabidamente, as administrações públicas estatais (centrais) e regionais compartilham alguns defeitos que limitam sua eficácia no que diz respeito à política regional. Por exemplo, sua evidente falta de cultura empresarial, um traço que é próprio das estruturas burocráticas. Mas é preciso que se diga, em favor de diversas destas últimas, que elas têm demonstrado capacidade de executar ações individuais e utilizar novos instrumentos.

A experiência ao longo do tempo, por sua vez, mostrou que estímulos horizontais dos mais diversos tipos (serviços de informação tecnológica, formação de pessoal para pesquisa, desenho industrial etc.) se articulam 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, que sempre apresentará diferenças em relação às outras regiões e, por conseguinte, 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 e 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, admite-se atualmente que a reivindicação de maior atuação das autoridades regionais locais na política regional geral não é injustificada.

Finalmente, cabe aqui uma breve menção ao papel da Comissão Européia na política regional. Em retrospecto, confirmam-se, como era de se esperar, fortes resistências dos países membros a ceder a soberania e recursos para implantar uma verdadeira política regional da Comunidade Européia. Por outro lado, o principal

instrumento da política regional comum, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (Feder), tem sido criticado por participar de um número excessivo de projetos e de se ter transformado em um organismo transferidor de recursos — ao invés de um verdadeiro instrumento de política regional da Comunidade Européia.

Quanto ao seu novo papel, espera-se que seja aprofundado o caminho já iniciado, dado que suas linhas principais (aproximação pluralista e maior atuação na política regional comunitária, diversificação crescente de suas ações etc.) parecem corretas. A realidade regional européia apresenta uma gama muito ampla de situações e, por isso, mesmo que sempre seja desejável dispor de prescrições comuns, tem-se que manter um variado leque de instrumentos.

### 3 - AS AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO: UMA ALTERNATIVA PARA A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

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

Na realidade, a única característica comum a todas as ADRs 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 conceito amplo de desenvolvimento, que engloba aspectos sociais.

As primeiras ADRs européias apareceram no imediato pós-guerra, no começo dos anos 50. São desta época o IDA irlandês e a Cassa Mezzogiorno italiana. Desde então, o número de ADRs se multiplicou, particularmente quando, em anos de crise industrial, numerosas instituições se viram obrigadas a tentar soluções diferenciadas para problemas específicos de atraso que muitas zonas geográficas da Europa apresentam. Nasce nesta época as **Enterprise Board** britânicas e as principais ADRs espanholas, que têm uma preocupação particular com as **políticas tecnológicas e a criação de novas empresas em setores de ponta**.<sup>3</sup>

Nos últimos anos, à medida que o debate sobre as políticas de oferta mais adequadas se desloca dos governos nacionais para os regionais e locais, se produz também uma renovação substancial das atividades desenvolvidas pelas primeiras

---

<sup>3</sup> O ritmo de criação das ADRs aconteceu de forma desigual por serem elas advindas de iniciativas locais e não de instâncias centrais. Assim, umas serviram como modelo para as outras. Especificamente, têm-se as experiências italianas, que foram a principal referência para algumas ADRs espanholas e assim sucessivamente. Agradecemos esse comentário a Francisco Albuquerque.

ADRs. 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, colaborando com (e, em alguns casos, substituindo) o sistema educacional no domínio de novas tecnologias e na formação empresarial. Este último aspecto tem sido amplamente atendido pelas agências nos anos recentes, porque se sabe que uma empresa mal administrada é incapaz de assimilar novas tecnologias e sobreviver em um mundo crescentemente competitivo. Por este motivo, as ADRs mais modernas têm incorporado aos seus objetivos um conceito de inovação com espectro mais amplo do que o convencional, compreendendo não só os aspectos tecnológicos referentes a produtos e processos, mas também os intangíveis (**marketing**, desenho e publicidade) e outros aspectos da gestão empresarial.

Quanto ao escopo de atuação, em alguns casos a estratégia seguida pelas ADRs é eminentemente setorial, dando especial atenção aos ramos da atividade econômica com maior importância relativa em uma determinada zona de atuação: criação de centros especializados de pesquisa setorial dirigidos juntamente com empresários privados, esforços para melhorar a qualidade dos produtos de determinado ramo de uma indústria, seminários para discutir coletivamente a previsível evolução do setor com especialistas etc. são alguns exemplos desta vocação setorial.<sup>4</sup>

Para analisar o que se deve esperar das ADRs no contexto de uma nova PDR para a Comunidade Européia 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, que as tem levado a gradualmente conquistar a confiança dos agentes econômicos. Seu papel ativo e o pragmatismo demonstrado na análise de projetos também contribuíram para aumentar a sua credibilidade. As ADRs têm demonstrado, além disso, uma notável versatilidade em suas ações, adaptando seus serviços às necessidades de cada momento histórico e colaborando ativamente para a modernização do tecido empresarial. As agências têm também se posicionado de maneira positiva ante os requerimentos derivados do Mercado Comum Europeu, com as mais fortes iniciando uma interessante cooperação com agências de outros países da Comunidade. Estes convênios bilaterais de colaboração ou a própria participação conjunta em programas comunitários são a maior prova da vontade internacionalizadora com a qual as ADRs pretendem enfocar suas atividades nos próximos anos.<sup>5</sup>

---

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

<sup>5</sup> É possível pensar em colaboração deste tipo entre as agências estaduais no Brasil? Este é um bom tema para discussão.

As principais falhas das atividades das agências se originam da falta de experiência empresarial de seus dirigentes. Na verdade, a própria política remuneradora de algumas ADRs contribui para criar e perpetuar este problema, pois quando se tem os mesmos critérios de remuneração do setor público é muito difícil atrair para as agências profissionais qualificados do mundo empresarial, assim como conservar os profissionais mais experientes do quadro de pessoal. No entanto, nem todas as ADRs se caracterizam por falta de experiência empresarial e pela mesma política de remuneração da administração pública. Em muitos casos, elas são projetadas de forma a serem autônomas em relação à administração pública, ou diretamente fora da mesma, como um núcleo institucional de concentração e promoção conjunta com o setor privado empresarial e outros agentes locais (universidades, sindicatos, centros de P&D etc.).<sup>6</sup>

Descritos os principais aspectos da atuação das ADRs, deve-se mencionar que estas entidades apresentam um saldo líquido positivo quanto à gestão, ainda que a grande variedade de agências existente 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 ADRs não significam, entretanto, que elas sejam a panacéia instrumental da PDR. Suas características podem ser muito úteis para impulsionar as ações necessárias ao funcionamento dos distritos industriais, por exemplo, onde existam condições sociais, políticas e econômicas adequadas. Entretanto, suas possibilidades de êxito são muito mais limitadas nas regiões mais atrasadas, onde várias das precondições estão ausentes. De todo modo, **os reiterados fracassos das experiências das políticas convencionais de desenvolvimento neste 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, por paradigmático.

### 3.1 - Agências de Desenvolvimento Regional na Espanha

As ADRs surgiram na Espanha como entidades de promoção econômica, dada a ineficácia dos instrumentos tradicionais centralistas ante a profunda reestruturação econômica que se observa a nível global. Sucessivas crises e exigências diante da reestruturação produtiva obrigaram o governo central a dar prioridade às políticas

---

<sup>6</sup> Um perigo latente neste tipo de entidade é a sua utilização abusiva por parte dos políticos. Neste sentido, não são poucos os que se perguntam até que ponto as ADRs não são meros instrumentos das autoridades políticas, que estas utilizam para suprir as incapacidades típicas das administrações públicas em suas relações com o setor privado. Se as ADRs não demonstrarem ter um nível de profissionalismo comparável ao existente no setor privado, além de uma autonomia real de funcionamento, o tradicional receio dos empresários com relação à eficácia do setor público pode encontrar uma justificativa e traduzir-se em perda de credibilidade.

macroeconômicas de ajuste e a ações setoriais, ficando relativamente marginalizadas as atuações de política regional.

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

Essas agências de desenvolvimento (tanto a nível regional como local ou municipal) surgiram como **entidades financiadas principalmente por fundos públicos**, mas com um desenho e âmbito de atuação fora da administração pública. Isto porque se pretendeu dotá-las, desde o princípio, de poderes, flexibilidade e autonomia suficientes para a promoção do desenvolvimento produtivo e empresarial evitando a excessiva rigidez burocrática que caracteriza a administração pública e buscando, com isso, a maior confiança e credibilidade do setor empresarial privado em relação ao seu funcionamento.

As ADRs não são, desta 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, 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.

Seu âmbito regional (ou local) permite um conhecimento superior ao da administração central quanto aos problemas, recursos, potencialidades e demandas regionais. Desta maneira, objetivam superar os obstáculos das pequenas e médias empresas e das microempresas regionais ou locais no que diz respeito ao acesso ao conjunto de serviços intangíveis de apoio à produção 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 agências, no sentido de facilitar a construção de um ambiente socioeconômico apropriado, mediante ações inter-relacionadas 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.

Deste 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 PMEs e microempresas regionais desenvolvem

suas atividades são objetivos específicos deste novo enfoque de política regional, no qual se destaca a atuação das ADRs no apoio à inovação e desenvolvimento tecnológico. Uma tarefa fundamental é, portanto, a de orientar e catalisar esforços de forma sistemática, no campo da pesquisa regional, contribuindo para a renovação tecnológica necessária ao âmbito regional específico, reunindo para isso o aporte de informação de diversas áreas de conhecimento relevantes para as empresas regionais, medidas financeiras adequadas (incluindo o acesso ao capital de risco) e infra-estrutura (transportes, telecomunicações e energia). Em resumo, **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 PMEs e microempresas e facilitar o desenvolvimento da infra-estrutura necessária às regiões.

Esses instrumentos não financeiros podem ser subdivididos em outros dois grupos, conforme se proponham a prestar informação e assessoria ou prover infra-estrutura. Entre os primeiros,<sup>7</sup> têm-se serviços de informação, de gestão e consultoria, de promoção e publicidade, de pesquisa e fomento à introdução de novas tecnologias, serviços de capacitação empresarial e assessoria e capacitação para utilização das novas técnicas e equipamentos.

Já os instrumentos orientados para a provisão de infra-estrutura podem ser de corte tradicional, como oferta de terrenos e infra-estrutura a baixo custo<sup>8</sup> e acesso a serviços comuns (sistemas de comunicação, assessoria contábil e empresarial etc), ou novos instrumentos, que 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), parques tecnológicos (incluem 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, têm-se os centros de inovação empresarial, que atuam como incubadoras 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

---

<sup>7</sup> Note a semelhança com algumas ações dos Sebraes estaduais, no caso do Brasil.

<sup>8</sup> No caso do Brasil, esse papel cabe aos estados e municípios, segundo diversas iniciativas que caberia mapear e sistematizar.

produtivas e de gestão. Sua função é facilitar o surgimento de novos empreendimentos, convertendo as boas idéias de negócios em atividades empresariais viáveis e ajudando a criar com isso empresários inovadores no âmbito regional ou local.

Finalmente, têm-se os instrumentos financeiros. Estes são os tradicionais: basicamente, subsídios, empréstimos ou créditos, concessão de garantias e avais bancários, e formas de participação em capital, seja mediante empréstimos ou na modalidade de capital de risco.

Este conjunto de instrumentos, financeiros e não-financeiros, corresponde a uma “lógica de desenvolvimento endógeno” na qual se focaliza a atenção na 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 NOVA POLÍTICA REGIONAL DA COMUNIDADE EUROPÉIA**

Embora proporcione benefícios econômicos para as economias nacionais, o funcionamento do 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 este tipo de efeito, a União Européia adota um conjunto de medidas governamentais internas, entre as quais políticas estruturais, com o objetivo de reduzir aquelas disparidades. As diretrizes das políticas estruturais são definidas através 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, diferente da política anterior, que tinha como forma de intervenção o auxílio à política regional levada a cabo por estado membro individualmente.

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 um 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 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 número 2 é o auxílio às regiões afetadas pelo declínio industrial. A principal característica de tais áreas é a sua

taxa de desemprego relativamente alta, que é utilizada como principal indicador de desenvolvimento. O objetivo 5b é o desenvolvimento de áreas rurais em dificuldades. Estes três objetivos compõem o conjunto de medidas em nível regional. Os objetivos 3, 4 e 5a são de natureza não-regional: combate ao desemprego de longa duração e ao desemprego dos jovens, readaptação da força de trabalho às mudanças industriais; e modernização agrícola e pesqueira.

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 enquadram 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, portanto, 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 intitulado **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 o mesmo 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 dificultarem a formação do mercado único.

Os auxílios para reestruturação são definidos como ajuda 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, marcadas notadamente por excesso de capacidade, de modo que, após a ajuda, a firma possa operar com seus próprios recursos e não necessite recorrer novamente a auxílios estatais. Destina-se, portanto, a restaurar a viabilidade econômica da empresa a longo prazo e não a manter, temporariamente, a situação de uma firma que se defronta 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, baseado em cinco principais critérios: **a)** condições de restauração da viabilidade da empresa; **b)** não criação de novas distorções; **c)** proporcionalidade dos custos e benefícios envolvidos; **d)** execução integral do plano e cumprimento das condições; **e)** acompanhamento segundo relatórios anuais.

## 5 - A POLÍTICA REGIONAL NOS ESTADOS MEMBROS: TENDÊNCIAS RECENTES

### 5.1 - Reorientação de Objetivos

A principal característica da política em âmbito nacional 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 emprego e mais para o auxílio às mudanças estruturais, com a finalidade 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 início dos anos 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, levando à preocupação com a descentralização da atividade econômica em áreas superpopulosas como Paris e Londres.

Com relação às mudanças geopolíticas, tem-se a preparação para o Mercado Comum, que elevou o potencial para cooperação além das fronteiras e a competição causando, assim, grande preocupação com a competitividade e produtividade de indústrias e firmas.

Neste 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 mais em direção ao aumento da competitividade e ao ambiente regional de negócios, através do desenvolvimento de infra-estrutura, 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, dando 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 com a finalidade de promover o seu próprio desenvolvimento regional.

Na década passada, tanto o número como a forma dos incentivos regionais utilizados pelos estados membros tornaram-se mais limitados. A diversidade de incentivos, comum na maioria dos países da Comunidade durante os anos 70, vem desaparecendo (particularmente concessões fiscais e subsídios relacionados a juros). Enquanto no início dos anos 80 prevaleciam os incentivos administrados automaticamente, no fim da década somente na Itália eles ainda permaneciam como a base dos incentivos regionais. Nos outros países, a maioria dos auxílios agora tem um significativo componente discricionário. Uma outra tendência administrativa tem sido o desenvolvimento de uma abordagem mais descentralizada em muitos estados membros, particularmente no que diz respeito ao suporte para projetos e firmas menores.

As condições de elegibilidade para os incentivos regionais hoje envolvem uma 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 onde é considerada eficiente, excluindo os que apresentam capacidade excedente. Em outros, como Bélgica e Portugal, as condições de elegibilidade estão relacionadas com as características industriais dos projetos. A ênfase na promoção do ambiente empresarial se reflete na extensão das atividades escolhidas que incluem serviços de alta tecnologia, inovação e consultoria. Os incentivos têm também se concentrado crescentemente em pequenas e novas empresas e projetos, em oposição às já existentes, especialmente na Alemanha, Irlanda e Holanda, onde o início de novos projetos sempre dá direito a ajudas mais generosas do que projetos de reorganização, que quase não recebem assistência.

## **5.2 - A Política de Desenvolvimento Regional *de Facto***

A política de desenvolvimento regional europeia é fortemente voltada para a pequena e média empresa, concentrando-se em seis principais objetivos, apresentados a seguir, em conjunto com seus respectivos instrumentos:

- a)** 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.
- b)** Desenvolvimento da terceirização — a Comissão Europeia e a Itália utilizam os subsídios financeiros para este fim. Alguns países, como a Espanha, Portugal, o Reino Unido e a própria Comissão se utilizam também de serviços de informação e consultoria e formação de pessoal.
- c)** Promoção de exportações — todos os países, além da Comissão Europeia, têm como instrumentos subsídios financeiros e serviços de informação e consultoria. Alguns se apóiam também na formação de pessoal. É o caso da Alemanha, Dinamarca, Espanha e Reino Unido.
- d)** Desenvolvimento de atividades financeiras — a Comissão Europeia e o restante dos países têm como principal instrumento para este fim os subsídios

financeiros. Outros países, como a Dinamarca, Alemanha, França e Itália, utilizam também reduções de impostos. E ainda França, Alemanha, Portugal e Espanha apóiam-se também em serviços de informação e consultoria.

e) Promoção de emprego — a grande maioria dos países utiliza para este fim subsídios financeiros, serviços de informação e consultoria e formação de pessoal. Apenas França, Portugal e Bélgica usam redução de impostos.

f) Desenvolvimento da educação e formação profissional — a grande maioria dos países utiliza subsídios financeiros para promover a educação, além da formação de pessoal.

Além dos instrumentos anteriormente apresentados, a política de desenvolvimento regional europeia utiliza programas voltados especificamente para as pequenas e médias empresas; alguns deles são relacionados a seguir:

a) **Leader** (setor agrícola): tem como principal objetivo o desenvolvimento rural (PMEs rurais) e a valorização produtiva local.

b) **Prisma** (normas técnicas): objetiva desenvolver a certificação técnica de produtos fazendo-as acessíveis às PMEs.

c) **Renaval** (setor naval): tem como finalidade relançar a atividade naval em crise.

d) **Resider** (siderurgia): pretende desenvolver a atividade econômica no setor siderúrgico.

e) **Retex** (têxtil): objetiva auxiliar as inovações, o controle da qualidade, e a formação de pessoal, para que a indústria têxtil consiga sobreviver à competição externa.

f) **Value** (inovação e pesquisa): objetiva contribuir para a pesquisa de tecnologia disponível e para sua difusão.

## 6 - A POLÍTICA REGIONAL (ESTADUAL) NO BRASIL

A política regional no Brasil é originalmente atribuição do governo federal, através de suas agências de desenvolvimento — Sudam, Sudene, Sudeco, Sudesul e Suframa. No entanto, recentemente surgiram diversas iniciativas, principalmente em nível estadual, no sentido de atração de investimentos. Isso caracteriza uma autêntica política de desenvolvimento regional, que cabe ser avaliada, 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 simplificação do processo de

registro das empresas. Esta 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, enfrentando sérias dificuldades no tocante à “rolagem” destas dívidas. A despeito disso, e de ser o ICMS a maior fonte de recursos dos governos estaduais, estes seguem concedendo benefícios via isenção ou redução deste imposto. Piancastelli e Perobelli (1996) citam como exemplo desta contradição o estado de Pernambuco, que enfrenta uma 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 e Perobelli (1996) desenvolvem argumentos para mostrar que a chamada “guerra fiscal” é inócua. 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, deixando de ser fatores para a decisão locacional. Além disso, 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.

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, essas empresas estão tendo a oportunidade de instalar suas fábricas-filiais muitas vezes com custo próximo de zero. Assim, os maiores ganhadores com a guerra fiscal são, possivelmente, as empresas multinacionais montadoras de automóveis. Os estados poderiam até ser, ironicamente, os perdedores: não conhecemos nenhum estudo ou estimativa em nível estadual de custo-benefício que coteje o aumento do nível de atividade (isto é, 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. Outro possível prejudicado com a guerra fiscal seria a própria população estadual, pois, segundo Piancastelli e Perobelli (1996), uma das conseqüências do agravamento da situação financeira dos estados provocado pela isenção de impostos é a redução de seus investimentos e do atendimento das necessidades básicas da população, como saúde, educação e saneamento.

O governo federal esboçou uma tentativa no sentido de acabar com a guerra travada pelos estados, inibindo a concessão dos incentivos fiscais no âmbito do projeto de lei que tratava da desoneração das exportações e da compra de bens de capital pela isenção do ICMS. Esta tentativa se deu através da inclusão no projeto de artigos que tratavam da guerra fiscal, estabelecendo que qualquer benefício fiscal teria que ter aprovação do Conselho de Nacional de Política Fazendária

(Confaz), mas não obteve sucesso, perante a pressão dos estados menos desenvolvidos para a retirada de tais artigos.

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 e o projeto de lei tentava disciplinar, continuarão a ter ampla utilização. O mais comum destes 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 a seguir sintetizam as políticas de apoio às empresas adotadas por estado, em 1995. Cada um 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 — mas os mais difundidos são a isenção ou redução do ICMS para as micro e pequena empresas, a redução de alíquotas de ICMS para situações e produtos específicos e a utilização do mecanismo de “diferimento” do ICMS, concedidos por 12, 10 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 instalar-se nos estados.<sup>9</sup>

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 aquisição de ativos fixos (25 estados) e à formação de capital de giro (20).<sup>10</sup>

No que se refere ao apoio à infra-estrutura, o principal mecanismo utilizado pelos estados é a venda de lotes e galpões industriais a preços reduzidos, como mostra o

---

<sup>9</sup> Como exemplo, tem-se o caso do governo fluminense, que está oferecendo 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.

<sup>10</sup> Como exemplo da concessão de financiamento para capital de giro, tem-se o estado de São Paulo, que criou recentemente dois fundos com esta 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.

Quadro 3, onde se vê que este tipo de estímulo é utilizado por 21 estados. Outro incentivo bastante utilizado (oito estados) é a doação de áreas e lotes industriais.<sup>11</sup>

Dentre 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 facilitando o acesso às pequenas empresas, com, respectivamente, 10 e nove estados adotando-os.

Faz-se, em seguida, uma breve avaliação individual dos incentivos concedidos pelos 12 estados presumivelmente mais agressivos na atração de empresas, à guisa de exemplo da gama de situações e instrumentos.

## **6.1 - Algumas Políticas Estaduais de Incentivos**

- **Bahia**

### **Benefícios fiscais**

Os benefícios fiscais são concedidos no estado da Bahia no âmbito de três programas: o Programa de apoio à agroindústria, o Programa de desenvolvimento regional do pólo pesqueiro e o 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 e crédito fiscal do ICMS 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 a saída ocorra 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 para o momento em que ocorrer a saída a qualquer título.

### **Concessões financeiras diferenciadas**

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

---

<sup>11</sup> Este 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

Benefícios Fiscais	Isenção do ICMS para as novas empresas, sem produto similar no estado e durante determinado período	Isenção ou redução do ICMS para as micro e pequenas empresas	Redução de alíquotas de ICMS (para situações e produtos específicos)	Prorrogação dos prazos de recolhimento do ICMS	Utilização do mecanismo de “diferimento” (recolhimento postergado do ICMS) <sup>a</sup>	Utilização do crédito presumido (por estimativa do ICMS)
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).

<sup>a</sup> 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, ficando este adiado para o ponto adiante da cadeia. Com isso, o agente 1 fica isento do imposto, e o agente 2, embora tenha que 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 os estados que as adotam

Concessões Financeiras Diferenciadas	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 adotam

Estímulos para a Infra-estrutura	Venda de lotes e galpões industriais a preços reduzidos	Locação de lotes e galpões industriais por prazo determinado	Permuta de terrenos para a realocação de empresas	Locação de máquinas e equipamentos	Doação de áreas e lotes industriais <sup>a</sup>
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).

<sup>a</sup> Dependendo da natureza e capacidade de absorção de mão-de-obra do projeto.

Quadro 4

Outros incentivos e estados que os adotam

Outros incentivos	Simplificação do processo de registro de empresas	Simplificação do processo de licitação, facilitando o acesso para a pequenas empresas	Assistência técnica na elaboração de projetos	Programas de formação e capacitação de pessoal
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).

**a) Fundo de Defesa da Economia Baiana (Fundecon)**

Este fundo tem por objetivo promover a equalização da carga tributária no campo de incidência do ICMS preservando a capacidade competitiva dos setores econômicos do estado diante de vantagens concedidas em outras unidades da Federação. O incentivo se dá através do financiamento para pagamento do imposto, com prazo de três meses de pagamento, e juros de 12% a.a. mais atualização financeira, àquelas empresas que estejam em processo de inviabilização em razão de incentivos concedidos em outras unidades da Federação.

**b) 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, inclusive seis meses de carência, e juros de 12% a.a. mais atualização financeira.

**c) Programa de Apoio ao Trabalhador Autônomo (Pró-Renda)**

Visa estimular pessoas físicas e profissionais diversos à adquirirem máquinas e equipamentos necessários as suas atividades. O financiamento é concedido para pagamento num prazo de 15 meses, inclusive três de carência, e juros de 8% a.a.

**d) 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 da Bahia financia até 50% do ICMS recolhido na região metropolitana de Salvador e até 75% no interior do estado e, ainda, até 75% para projetos com investimentos superiores a R\$ 400 milhões e para projetos pioneiros, independentemente da localização, com prazos de pagamento de até seis ou 10 anos e juros de somente 3% a.a.

**e) 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, dependendo do tipo de financiamento e juros de 7% a.a. mais TJLP.

**f) Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (Pró-Turismo/Fundese)**

Este fundo tem como finalidade estimular o turismo no centro histórico de Salvador através de financiamento, com prazo de oito anos para pagamento e juros de 3% a.a., e seus beneficiários são as pequenas e médias empresas.

**Outros estímulos**

- Programa Baiano de Incubação de Empresas de Base Tecnológica — apóia 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, através de instituições públicas e privadas engajadas no programa por convênio.

- Núcleo de Atendimento às micro e pequenas empresas — concede alguns benefícios específicos a estas empresas, como redução do tempo médio para a sua legalização com diminuição da burocracia, orientação em relação a planejamento de negócios e consultoria e elaboração de projetos.

Além desses estímulos, 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 este tipo de benefício para as micro e pequenas empresas, através da isenção do ICMS, 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) se destina às empresas industriais do Ceará realocizadas e duplicadas, sendo o limite do financiamento de até 100% do ICMS a ser recolhido pela beneficiária e o prazo de seis anos para pagamento na região metropolitana de Fortaleza e 10 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 às Micro, Pequena e Média Empresas do Setor Produtivo do Estado do Ceará (FCE) favorecem as micro, pequena e média 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 as empresas industriais com sede e foro no Estado do Ceará, e o prazo é de três anos, com juros de 12% a.a., mais atualização financeira.

### **Estímulos para infra-estrutura**

O governo do Ceará oferece lotes industriais dotados de infra-estrutura a preços subsidiados nos distritos industriais de Fortaleza, Sobral e Cariri.

## • Distrito Federal

### **Benefícios fiscais**

Os benefícios fiscais só foram incluídos como forma de incentivo à atividade industrial no Distrito Federal em 1995. Os principais benefícios concedidos são os seguintes:

- a) Dilatação do prazo de pagamento do ICMS para projetos industriais ou agroindustriais que contenham inovações tecnológicas, pelo prazo de até cinco anos;
- b) Dilatação do prazo de pagamento do ICMS de até um ano para projetos de ampliação e implantação;
- c) 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;
- d) Isenção do ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Intervivos) aos adquirentes de imóvel destinado a novo empreendimento industrial.

Além disso, foi anunciado recentemente pelo governo do Distrito Federal um pacote, que deveria ainda ser aprovado pela Câmara Legislativa, prevendo que o empréstimo de até 70% do ICMS tenha o prazo elevado para 12 anos e a isenção do IPTU para 10 anos, para as empresas que quiserem instalar-se no Distrito Federal.

### **Concessões financeiras diferenciadas**

O governo do Distrito Federal tem um Programa de Desenvolvimento Econômico (Prodecon), baseado em dois tipos de financiamentos do 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, sendo que a primeira se destina 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 uma de carência, e juros de 2% a.a. mais atualização financeira. A outra linha de financiamento é um empréstimo de até 70% do ICMS a ser recolhido pela beneficiária (novos empreendimentos industriais, prioritariamente micro e pequenas empresas), com um prazo de até 10 anos e juros de 6% a.a. sobre o saldo devedor mais 25% da variação da Unidade Padrão do Distrito Federal (UPDF).

O pacote anunciado recentemente pelo governo do Distrito Federal, mencionado anteriormente, 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 Distrito Federal 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 têm 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 do pagamento do ICMS por prazos determinados, sem incidência de encargos financeiros, a postergação do ICMS sobre bens de capital importados do exterior e de outros estados e o recolhimento do ICMS 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 delas, para investimentos fixos e mistos, com o objetivo de apoiar projetos de implantação, expansão, realocação, 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, com juros de 8% a.a., mais atualização financeira, para as micro e pequena empresas e 11% a.a., para as médias e grandes empresas.

A segunda linha de financiamento se destina à aquisição de máquinas e equipamentos, objetivando 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 se destina 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 por ele, 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 dos empreendimentos industriais, via financiamento à subscrição de debêntures conversíveis 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% a.a. 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 e equipamentos e para a aquisição de veículos e equipamentos.

O primeiro visa incentivar o desenvolvimento e a comercialização do **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% a.a. mais TJLP.

No que diz respeito às duas linhas de financiamento concedidas pelo Bandes, a primeira se destina a complementar linhas de financiamento da Finame e POC automático e beneficia aquelas empresas que se enquadrem no sistema BNDES/Finame. O prazo para pagamento é de até cinco anos, com juros de 8% a.a. mais atualização financeira, para as micro e pequena empresas, e de 11% a.a. 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, inclusive três meses de carência, com 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, através do incremento e da diversificação do intercâmbio comercial com o exterior, financiando novos investimentos em projetos e possibilitando acesso a recursos para capital de giro de longo prazo. O financiamento tem carência de até cinco anos e amortização de até 20 anos, com juros de 1% a.a.

### **Estímulos para infra-estrutura**

O principal estímulo concedido pelo governo do Espírito Santo neste sentido 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 se baseiam 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..

No que diz respeito à redução de alíquotas do ICMS, os setores da indústria e comércio atacadista se privilegiam com redução para 10% sobre as operações industriais e as indústrias beneficiárias do programa Fomentar com uma 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 Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás (Fomentar), que tem como objetivo dar apoio ao desenvolvimento industrial do estado. 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 15 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 condições favoráveis.

## **Outros Estímulos**

Existe um programa de incentivo às micro e pequenas empresas, através 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, 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, ambas recebendo descontos significativos no ICMS devido.

#### **Concessões financeiras diferenciadas**

O governo de Minas Gerais 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 (Proin), visam promover o desenvolvimento e a modernização do parque industrial do estado, através do financiamento para investimentos fixos e capital de giro, com limite de até 80% do investimento a ser realizado. No primeiro, 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, inclusive três de carência e juros de 12% a.a. mais atualização financeira. No outro, beneficiam-se empresas com sede e foro no Estado de Minas Gerais, sendo o prazo de pagamento de até oito anos, inclusive três de carência, e os juros de 3% a.a. mais atualização financeira, com um redutor de 40% nos projetos localizados em áreas do interior do estado.

O Pró-Indústria objetiva a integração e diversificação do setor industrial, concedendo financiamento 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 até 50% sobre o saldo devedor.

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, beneficiando empresas

do setor ou pessoa física que possua alvará de pesquisa. O prazo de pagamento é de até oito anos e os juros de 12% a.a. mais atualização financeira.

O Fundo de Fomento e Desenvolvimento Econômico do Estado de Minas Gerais (Fundese) é destinado especificamente às micro, pequenas e médias empresas e cooperativas, financiando seus programas de desenvolvimento e de fomento, com prazo de até cinco anos e juros de até 12% a.a. mais atualização financeira..

Além disso, foi anunciado recentemente pelo governo mineiro o Fundo de Desenvolvimento de Indústrias Estratégicas (Fundiest), que financia em até 20 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 vende terrenos a preços, prazos e condições de pagamento reduzidos, em mais de 20 distritos instalados nos 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 têm o direito ao diferimento de 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 se extinguirem os créditos daquele imposto).

### **Concessões financeiras diferenciadas**

O Programa de Incremento à Produção — Parceria Empresarial concede financiamentos de até 20% do valor do investimento fixo, com direito a deduzir 40% do saldo devedor do ICMS, tratando-se de cooperativas, e 20% para os demais estabelecimentos industriais. O prazo de pagamento é de quatro anos, com carência de igual período, e a correção 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, a microempresa recebe um tratamento diferenciado, com a concessão de crédito presumido do ICMS no percentual de 5% sobre o valor da operação e redução do ICMS, com pagamento de apenas 2,55% para gêneros alimentícios e 5,1% para os demais produtos.

### **Concessões financeiras diferenciadas**

O governo de Pernambuco 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% a.a. e 10 anos de prazo, inclusive dois de carência. Já o Femicro concede o financiamento baseado no total a ser gasto no projeto, com juros de 6% a.a., 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 18 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, 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 realocização nas regiões Norte e 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 até 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, sendo o pagamento do ICMS baseado na renda bruta da empresa.

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: **a)** desenvolver nova atividade fabril no estado; **b)** realocar seus estabelecimentos em distritos industriais ou áreas de interesse para o desenvolvimento econômico do estado; **c)** 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 do Estado do Rio de Janeiro concede, através do 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 do Estado do Rio de Janeiro concede ainda às micro e pequenas empresas, através do Projeto Paraíso, a simplificação das exigências nos processos licitatórios, implantação de centros integrados de produção, 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 explicitamente, mas possui vários fundos de financiamento baseados no ICMS recolhido.

### **Concessões financeiras diferenciadas**

Existem três modalidades de financiamento baseados no retorno do ICMS recolhido. São eles: 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 (Prin/RS). O primeiro financia a implantação e expansão de projetos industriais, através do retorno da parcela do incremento do ICMS recolhido (até 60%), com prazo de pagamento de oito anos e 0,5% de juros capitalizados + 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, através 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 se destina a reduzir a capacidade ociosa de empreendimentos industriais, através do financiamento para investimentos, com o 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 — 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 12 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 nesta faixa territorial do estado.

Além de todos estes 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 10 anos, sem juros, com atualização financeira mais 2% sobre o valor de cada liberação, baseando-se no valor do ICMS recolhido pela empresa beneficiária. No primeiro ano o percentual financiado é de 75% sobre o ICMS recolhido; no segundo, 70%; no terceiro, 60%; no quarto, 50% e no quinto, 40%, permanecendo este percentual até o 10º ano.

### **Estímulos para infra-estrutura**

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

### **Outros estímulos**

Algumas prefeituras emprestam máquinas e equipamentos, fazem cessão de mão-de-obra e concedem alguns serviços gratuitos, como terraplenagem, energia elétrica, telefone, água, acesso viário, 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, baseando-se no ICMS a ser recolhido pela empresa beneficiária, obedecendo à seguinte regra: financiamento de até 40% do ICMS adicional a ser recolhido no primeiro ano, até 30% no segundo ano e até 20% no terceiro ano, se o projeto for realizado na Grande São Paulo, e aumento de 10% naqueles 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 da empresa, através 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, sendo os juros de 18% a.a. 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 doam terrenos e prestam gratuitamente serviços de terraplenagem e infra-estrutura.

### **Outros estímulos**

Muitos municípios do interior do estado que oferecem estímulos para infra-estrutura concedem também isenção das taxas e impostos municipais por 10 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 órgão do governo.

## 7 - CONCLUSÕES

O exame da bem-sucedida experiência de desenvolvimento regional, notadamente industrial, vivida recentemente por diversos países europeus pode servir de pano de fundo e contraste para as iniciativas de estados brasileiros. Como o restante dessa nota tentará mostrar, é preciso admitir que saímos perdendo na comparação.

Assim é que a política regional européia vem dando especial ênfase à **criação de um ambiente propício às inovações tecnológicas e à sua difusão** (onde, como foi visto, as ADRs têm um papel central), assim como às **pequenas e médias empresas** (pela sua flexibilidade diante das 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, ela objetiva **dar 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 nestas questões. Uma análise atenta dos quadros sinópticos apresentados na Seção 6, 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, que são uma preocupação de quase todos os estados brasileiros. No restante, a política regional no Brasil não tem nenhum outro ponto em comum com a experiência européia brevemente resenhada nos capítulos anteriores. 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 (sendo que somente em São Paulo existe uma linha de financiamento específica para o desenvolvimento científico e tecnológico), quando na Europa esta questão é, como foi visto, de acentuada importância.

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

Em suma, a principal preocupação da política de incentivos praticada pelos diferentes estados no Brasil é a de atrair empresas (especialmente estrangeiras) a qualquer custo. Trata-se, portanto, muito mais de uma tentativa de oferecer vantagens com a finalidade de **deslocar** o fluxo de investimento do que efetivamente criar condições 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 em termos de geração de renda, não é improvável que o resultado líquido a curto e médio prazos seja uma deterioração da situação fiscal dos estados.

Esta é, aliás, a opinião dos estudiosos da questão fiscal. Na opinião de Piancastelli e Perobelli (1996), “uma vez que todos os estados adotam os mesmos instrumentos, os benefícios fiscais e creditícios tendem a se anular, deixando de ocorrer, como fatores contribuintes, para a decisão locacional. De outro lado, aos estados resta uma perda de receita fiscal generalizada, sem que se tenham, primeiro, avaliado o custo e o benefício do investimento.” Logo, concluem estes autores que “os estados brasileiros optaram por uma política de investimentos e geração de empregos, em detrimento de uma política fiscal estável que propiciasse o saneamento de suas finanças.”

## **BIBLIOGRAFIA**

CNI. **Políticas estaduais de apoio à indústria.** Rio de Janeiro, 1994.

\_\_\_\_\_. **Políticas estaduais de apoio à indústria.** Rio de Janeiro, 1995.

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

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

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

CE. **Competitiveness and cohesion: trends in the regions,** Relatório da Comissão Européia. 1994.

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.