

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**Carlos Eduardo Freitas Fonseca**

**ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ATRAVÉS DA POLÍTICA DE INCENTIVO À INDÚSTRIA, O PROGRAMA  
FUNDOPEM/RS, NO PERÍODO DE 2011 A 2015**

**Porto Alegre  
2016**

**Carlos Eduardo Freitas Fonseca**

**ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ATRAVÉS DA POLÍTICA DE INCENTIVO À INDÚSTRIA, O PROGRAMA  
FUNDOPEM, NO PERÍODO DE 2011 A 2015**

Trabalho apresentado como requisito parcial para aprovação na disciplina de Trabalho de Diplomação do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e na obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Prof. Orientador: Prof. Dr. Antônio Ernani Martins Lima

**Porto Alegre  
2016**

**Carlos Eduardo Freitas Fonseca**

**ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ATRAVÉS DA POLÍTICA DE INCENTIVO À INDÚSTRIA, O PROGRAMA  
FUNDOPEM, NO PERÍODO DE 2011 A 2015**

Trabalho apresentado como requisito parcial para aprovação na disciplina de Trabalho de Diplomação do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e na obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: Porto Alegre, 30 de novembro de 2016.

---

Prof. Dr. Antônio Ernani Martins Lima – Orientador

UFRGS

---

Prof. Dr. Flavio Vasconcellos Comim

UFRGS

---

Prof. Dr. Julio Cesar de Oliveira

UFRGS

## CIP - Catalogação na Publicação

Fonseca, Carlos Eduardo Freitas

Análise do desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul através da política de incentivo à indústria, o programa FUNDOPEM/RS, no período de 2011 a 2015 / Carlos Eduardo Freitas Fonseca. -- 2016.

53 f.

Orientador: Antônio Ernani Martins Lima.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Desenvolvimento regional. 2. Distribuição da economia. 3. Incentivo à indústria. I. Lima, Antônio Ernani Martins, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

## RESUMO

Este estudo apresenta uma análise da distribuição regional da economia do Rio Grande do Sul, através do Programa de incentivo à indústria, Fundo Operação Empresa - FUNDOPEM - entre os anos de 2011 e 2015. O objetivo deste estudo é analisar a política tradicional de incentivo ao desenvolvimento da indústria, o FUNDOPEM/RS, apresentando as características do incentivo e métodos utilizados para alcançar um de seus propósitos, no qual se destaca a distribuição regional e, tão logo, atenuar suas disparidades. Como objetivos específicos, serão analisadas as justificativas para utilização e não utilização de tal instrumento de acordo com estudos já realizados para em conjunto com a análise dos dados, concluir o estudo; a análise do histórico do programa, destacando as principais mudanças que ocorreram para o seu aprimoramento; além da análise de dados do resultado do programa, dividido por COREDE (Conselho Regional de Desenvolvimento) e seu respectivo IDESE, entre os anos de 2011 e 2015, como forma de verificar o seu impacto no desenvolvimento regional. Como resultado encontrado ao final do estudo, é possível sinalizar que o maior volume de investimentos e geração de empregos ocorre em regiões concentradas, agravando as disparidades entre as regiões. No entanto, conclui-se que, apesar de haver ressalvas para com as ações do Programa, o FUNDOPEM/RS contribuiu para o desenvolvimento do Estado.

**Palavras-chave:** desenvolvimento regional, distribuição da economia, FUNDOPEM/RS, incentivo à indústria.

## ABSTRACT

This study presents an analysis of the regional distribution of the economy of Rio Grande do Sul, through the Incentive Program for Industry, Operation Company Fund - FUNDOPEM - between the years 2011 to 2015. The objective of this study is to analyze the traditional policy of incentive to the development of industry, FUNDOPEM / RS, presenting the characteristics of the incentive and methods used to achieve one of its purposes, in which the regional distribution is highlighted and, as soon as possible, to mitigate its disparities. As a specific objective, the justifications for use and non-use of such instrument will be analyzed according to studies already performed to jointly with the data analysis, to conclude the study; The analysis of the history of the program, highlighting the main changes that occurred to its improvement; In addition to the data analysis of the results of the program, divided by COREDE (Regional Development Council) and its respective IDESE, from 2011 to 2015, as a means of verifying their impact on regional development. As a result found at the end of the study, it is possible to signal that the greatest volume of investment and job creation occurs in concentrated regions, aggravating disparities between regions. However, it is concluded that, although there are exceptions to the actions of the Program, FUNDOPEM/RS contributed to the development of the State.

**Keywords:** regional development, distribution of economy, FUNDOPEM/RS, industry incentive.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul .....	47
--	----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Fatores determinantes para a instalação de novas empresas: .....	23
Tabela 2 – Número de projetos aprovados por COREDE e seu respectivo IDESE/2013.....	41
Tabela 3 - Projeção de geração de empregos total, de 2011 a 2015, por COREDE e seu IDESE/2013 .....	42
Tabela 4 – Investimento fixo total, de 2011 a 2015, por COREDE e seu IDESE/2013 .....	43
Tabela 5 – Fruição do benefício por número de empregos gerados, de 2011 a 2015 .....	45



## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Projetos aprovados para fruição do FUNDOPEM/RS de 2011 a 2015.....	42
Gráfico 2 – Projeção de geração de empregos por período de 2011 a 2015 .....	42
Gráfico 3 – Média de geração de empregos por projeto de 2011 a 2015 .....	43
Gráfico 4 – Investimento fixo realizado atualizado de 2011 a 2015 .....	43

## LISTA DE SIGLAS

AGDI – Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento  
BADESUL Desenvolvimento S.A. – Agência de fomento do Rio Grande do Sul  
BANRISUL – Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A.  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul  
COREDE - Conselhos Regionais de Desenvolvimento  
FAMURS – Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul  
FEE - Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser  
FIERGS – Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul  
FUNDOPEM/RS – Fundo Operação Empresa do Rio Grande do Sul  
IDESE - Índice de Desenvolvimento Socioeconômico  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
INTEGRAR/RS – Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul  
IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo  
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
PROGEREN – Programa de Geração de Renda  
PROPLAST - Programa de Desenvolvimento da Indústria de Transformação de Produtos Petroquímicos e Químicos do Estado do Rio Grande do Sul  
SDPI – Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento do Rio Grande do Sul  
SDRS – Secretaria do Desenvolvimento Rural do Rio Grande do Sul  
SEADAP – Sistema Estadual para Atração e Desenvolvimento de Atividades Produtivas  
SEBRAE – Serviços Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas  
SEFAZ/RS – Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul  
STF – Supremo Tribunal Federal  
UIF – Unidade de Incentivo Fiscal  
VAB – Valor Adicionado Bruto

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 ASPECTOS GERAIS ACERCA DO ESTUDO .....</b>	<b>15</b>
2.1 POLÍTICAS INDUSTRIAIS COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO .....	15
2.2 INCENTIVOS FISCAIS – JUSTIFICATIVAS PARA UTILIZAÇÃO E NÃO UTILIZAÇÃO .....	18
<b>3 ASPECTOS HISTÓRICOS DO ESTADO E DO FUNDOPEM/RS .....</b>	<b>24</b>
3.1 DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO RIO GRANDE DO SUL.....	24
3.2 POLÍTICAS QUE DERAM ORIGEM AO FUNDOPEM/RS E À GUERRA FISCAL .....	26
3.3 HISTÓRICO DO FUNDOPEM/RS .....	28
3.3.1 Sua primeira reestruturação: a vinculação ao ICM .....	29
3.3.2 Impulsionamento do programa através do INTEGRAR/RS .....	32
3.4 FUNCIONAMENTO DO FUNDOPEM/RS E O INTEGRAR/RS .....	33
3.4.1 Estrutura do FUNDOPEM/RS na Lei nº 11.916 de 2003 .....	36
3.4.2 Processo do FUNDOPEM/RS na Lei nº 11.916 de 2003 .....	38
<b>4 ANÁLISE DE DADOS DO FUNDOPEM/RS DE 2011 A 2015 .....</b>	<b>41</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>49</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>51</b>
<b>ANEXO A - FLUXOGRAMA DE FUNCIONAMENTO DO FUNDOPEM/RS .....</b>	<b>55</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul – FUNDOPEM/RS, criado em 1972, é parte importante da política pública de desenvolvimento do Estado e foi, desde sua origem, a principal ferramenta de atração de investimentos. Ao longo dos anos o programa foi experimentando um conjunto de mudanças no intuito de oferecer melhores condições fiscais e financeiras para a instalação e/ou expansão das empresas.

Este incentivo consiste em um programa que permite àqueles empresários que realizem investimentos e gerem empregos postergar o pagamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS – de forma a financiar os custos fixos do investimento. O benefício é concedido sobre o ICMS incremental, ou seja, sobre aquela parcela do ICMS que não existiria caso o investimento não fosse realizado.

Em 2003, houve uma das mais importantes mudanças no FUNDOPEM/RS que foi a criação do Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul –INTEGRAR/RS. Este novo programa se refere a uma dedução sobre parte do valor a ser amortizado do FUNDOPEM/RS, fazendo com que uma parcela do incentivo concedido seja não reembolsável e variando esta parcela de acordo com uma escala definida a partir de dados socioeconômicos de cada município. Ou seja, o INTEGRAR/RS atua apenas em relação àquelas empresas que estão relacionadas com o FUNDOPEM/RS.

O presente estudo mostra que os programas de incentivos fiscais se tornaram um instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada de tal modo que se tornaram comuns aos entes federativos. Então, por meio da tributação ou desoneração, possibilita-se ao Estado intervir sobre o domínio econômico de forma indireta, induzindo a adoção de determinados fatores para propiciar o desenvolvimento, tendo como objeto o desenvolvimento da indústria.

Com o objetivo de analisar os incentivos e métodos utilizados pelo FUNDOPEM/RS para alcançar um dos seus propósitos de política econômica, no qual se destaca o desenvolvimento regional e, assim, obter uma melhor distribuição da economia, o presente estudo será apresentado em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

O primeiro capítulo trará aspectos gerais acerca do tema em estudo, relacionando as características das políticas de incentivo à indústria para o desenvolvimento econômico e regional, além de que serão apresentadas as justificativas para a utilização e não utilização deste instrumento de acordo com estudos já realizados sobre o tema. Para muitos, este instrumento equivale a uma soma nula de fatores, ao passo que o Estado deixa de recolher

recursos oriundos de impostos, porém, para serem “reinvestidos” na economia. Portanto, segundo os autores contrários, não trazem benefícios e, em muitos casos, acabam por ter resultados negativos. Já para outros, este instrumento faz-se valer de muitos benefícios para o desenvolvimento, não apenas de uma, mas, conforme o dinamismo do segmento, de diversas regiões. O objetivo específico, deste capítulo, será o de avaliar os pontos positivos e negativos proporcionados por esta política, para, a partir daí poder embasar a análise final do trabalho de acordo estes estudos relacionados.

No segundo capítulo será abordada a questão histórica do estudo. Desde a estrutura da distribuição regional da economia do Rio Grande do Sul, até o histórico do FUNDOPEM/RS que, desde a sua criação, em 1972, vem se aprimorando para atuar no fortalecimento e desenvolvimento da economia gaúcha. Também neste capítulo, serão apresentadas as políticas que incentivaram a criação, pelos entes federativos, de mecanismos fiscais e tributários, mediante os quais houve buscas incessantes de empresas para seus territórios e que, tão logo, se tornou uma prática comum entre os Estados, culminando na chamada “guerra fiscal”. Serão demonstradas as características do FUNDOPEM/RS e INTEGRAR/RS no que se refere as suas estruturas e funcionamento. O capítulo tem seu objetivo específico de relacionar a evolução histórica do Estado com o aprimoramento de suas políticas de desenvolvimento, em especial o FUNDOPEM/RS, no qual possuem, diretamente, consequências na distribuição regional do Estado.

O terceiro capítulo abordará o programa de incentivo à indústria FUNDOPEM/RS nos anos de 2011 a 2015, que será o núcleo do trabalho. Serão apresentados dados reais do FUNDOPEM/RS fornecidos pelas Secretarias do Estado do Rio Grande do Sul para identificação dos impactos do Programa no desenvolvimento regional. Será feita uma análise das características das empresas/projetos aprovados a partir da criação de empregos, investimentos fixos realizados, análise sobre o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), de seus respectivos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) e os valores fruídos, no período de 2011 a 2015. Após este capítulo, serão apresentadas as considerações finais do estudo.

Cabe, ao final do estudo, o objetivo de demonstrar o quão realmente os incentivos financeiros do FUNDOPEM/RS atingem o seu propósito de promover a distribuição regional em relação aos investimentos, de forma que proporcione um desenvolvimento, menos desigual possível, para todas as regiões do Rio Grande do Sul. A hipótese principal é que a utilização do FUNDOPEM/RS como instrumento de política de desenvolvimento regional, renda e geração de emprego é de fato muito importante para o Estado, como um todo. No

entanto, apesar de estar em constante aperfeiçoamento, no período analisado pouco contribuiu para as disparidades regionais, considerando o IDESE dos COREDEs como parâmetro.

## 2 ASPECTOS GERAIS ACERCA DO ESTUDO

### 2.1 POLÍTICAS INDUSTRIAIS COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Os paradigmas da política industrial, até o início dos anos 1980, eram intensivos em proteção tarifária, subsídios fiscais e financeiros, complementados pela oferta de infraestrutura em condições favorecidas. Nos anos 1980 e 1990, sob a égide da “globalização”, esses instrumentos foram se tornando disfuncionais para os países desenvolvidos e para as grandes empresas transnacionais (COUTINHO, 2002).

A concepção de Coutinho (2002), nos anos 1980, é a de que novos instrumentos de política industrial deveriam atuar de modo compatível e complementar aos mercados, prevenindo ou sanando as suas falhas. Para evitar, de outro lado, as “falhas do Estado”, deveria minimizar o protecionismo, banir os mecanismos burocráticos discricionários e a falta de transparência. As políticas industriais deveriam, assim, praticar o fomento com horizonte temporal finito e definido, sob condições explícitas de custo/benefício com transparência.

O autor atribui que, nos dias de hoje, há uma nova “roupagem” aos “velhos” instrumentos. Especialmente o uso do poder de compra do Estado, a subvenção direta a projetos especiais e militares, a coordenação induzida do crédito e do mercado de capitais e o uso intenso dos instrumentos de defesa comercial.

Atualmente, o Estado pode atuar na economia de forma direta, mediante empresas públicas, ou de forma indireta, concedendo incentivos fiscais, financeiros e materiais. Um conjunto de incentivos e regulações associados a ações públicas que podem influenciar a estrutura produtiva e patrimonial e a conduta dos agentes econômicos denomina-se Política Industrial. Deste modo, apresenta-se a seguir uma classificação mais geral dos incentivos fiscal, financeiro e material, utilizados como instrumento de política industrial:

a) Incentivo fiscal: ocorre quando há incidência de imposto e a exigência de pagamento, subtraindo do valor recolhido, o valor do benefício. Nesse caso, os valores concedidos não são contabilizados no orçamento fiscal, pois são deduzidos do valor do imposto devido pela empresa. São exemplos: a isenção de Imposto de Transmissão de Bens Imóveis e de direitos a eles relativos sobre propriedades públicas e a prorrogação do prazo de pagamento do ICMS.

b) Incentivo financeiro: o incentivo ocorre quando o imposto é pago devidamente para o Tesouro do Estado e este devolve parte sob a forma de incentivo. Ele representa uma

despesa e deve ser prevista no orçamento fiscal. São exemplos: a venda de terrenos a preços beneficiados nos distritos industriais e áreas industriais públicas, os financiamentos junto ao sistema financeiro oficial do governo, o incentivo concedido através do FUNDOPEM/RS, o financiamento às microempresas e aos micro produtores rurais e o incentivo dado sob a forma de garantias através dos bancos estatais de desenvolvimento. Segundo Lima, para contornar esta política “não muito bem vista”, muitos Estados criaram o conceito de incentivo financeiro, assim considerado porque as empresas enquadradas, primeiro recolhiam o imposto devido e, posteriormente, o governo estadual devolvia parte deste valor sob a forma de empréstimo ou subsídio.

c) Incentivo material: a elaboração de projetos de infraestrutura para a localização do empreendimento; construção das obras de serviços de infraestrutura que abrangem a terraplenagem e acesso, a rede de energia elétrica, a rede de água, esgoto, drenagem e a rede de telecomunicações.

Lima (2003) deixa claro sob algumas evidências, que o Brasil é carente em matéria dos novos instrumentos e vê o espaço de uso dos velhos instrumentos em uma situação ainda muito adversa, mercê da vulnerabilidade externa, decorrente dos juros altos e da tributação distorcida e onerosa. Acrescenta-se a isso, ainda, a séria deficiência dos sistemas logísticos. O caminho da política industrial reside, em primeiro lugar, na sua articulação com a política macroeconômica. Para o autor, a eficácia de uma política de financiamento, componente chave das políticas industriais contemporâneas, é muito maior sob regimes macroeconômicos favoráveis, desenvolvidos ou em desenvolvimento.

As políticas industriais, sob regimes macroeconômicos desenvolvidos, atuam como fator crucial para o desenvolvimento de outras políticas macro. O contrário se dá no caso de regimes não desenvolvidos. Nestes, a política industrial enfrenta sérias dificuldades, diminuindo a contribuição para as outras. No caso do Brasil, isto significa que a cúpula do governo e, especialmente, a área econômica (Ministério da Fazenda e Banco Central) precisa mais do que compreender, praticar a compatibilização de suas políticas, encontrando soluções razoáveis para as opções que envolvem conflito, como no plano fiscal. Isto, para viabilizar a funcionalidade da política industrial e, a partir dela, extrair as vantagens de reforço para o desenvolvimento do próprio regime macroeconômico.

Para Coutinho (2002), a orientação básica da política econômica de redução da vulnerabilidade externa da economia, que é necessária para o futuro, requer que a política industrial tenha um forte viés pró-exportação. Esta definição associa estreitamente a política industrial com a política de comércio exterior e vincula a diplomacia econômica a ambas.



Desse modo, a política de comércio exterior e a política industrial deixam de constituir uma forte superposição e passam a se conjugar, no que toca ao conjunto de medidas de estímulo e financiamento às exportações. A política de comércio exterior, especificamente, deve concentrar as ações de abertura e acesso a mercados, promoção e expansão das vendas nos mercados externos. A política industrial deve dar suporte à capitalização e à internacionalização das empresas brasileiras, principalmente, nos setores em que o investimento direto no exterior é indispensável à expansão das exportações.

Há também, uma ampla área de ligação entre as políticas tecnológica e industrial nos dias de hoje, posto que o avanço da inovação em desenvolvimento de produtos e em aperfeiçoamento de processos que asseguram alta qualidade, flexibilidade e adequabilidade às exigências dos mercados, é requisito imprescindível à competitividade na esmagadora maioria dos setores. O fraco desempenho das atividades próprias de inovação, por parte do setor privado brasileiro, e a persistência da desconexão entre as estratégias empresariais e as atividades de P&D continuam figurando, com relevo, na lista dos desafios a superar (BALBINO, 2013).

Os instrumentos que podem ser manejados contemporaneamente para induzir ao avanço empresarial, as exportações e esta nova substituição de importação, indiscutivelmente necessária para a consecução de um superávit comercial de grande escala, podem ser os mesmos que os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) utilizam, tais como:

- a) incentivos fiscais/financeiros de desenvolvimento regional;
- b) incentivos fiscais, subvenções a fundo perdido, contratos *cost-plus* (contratos baseados no ajuste dos preços de acordo com os custos dos produtos) e outras modalidades de apoio e risco das atividades tecnológicas do setor privado;
- c) subsídios ao treinamento/educação de trabalhadores;
- d) uso coordenado do poder de compra do setor público;
- e) esquema de apoio à capitalização acionária de risco para empreendimentos inovadores;
- f) oferta de infraestrutura tecnológica e científica através de incubadoras, polos e distritos especiais;
- g) negociações diretas do governo com grandes empresas internacionais, com base nos instrumentos acima.

No caso brasileiro, estes instrumentos são precários e institucionalmente subdesenvolvidos. Há, ainda, o ônus dos fatores sistemáticos desfavoráveis, como as taxas de

juros muito elevadas, um custo de capital punitivo para os empresários nacionais, sistema tributário ineficiente e uma logística cara e precária.

Para o Estado do Rio Grande do Sul, apesar de ter sua economia muito voltada para a agricultura e agropecuária, a indústria torna-se o elo dinâmico desta cadeia, pois provê uma maior aceleração da produção e redução dos seus custos.

Suzigan (2000) diz que, de maneira geral, as políticas industriais devem priorizar três questões básicas: i) o suprimento adequado de insumos e serviços críticos para as atividades locais ou regionais, sendo mais importante nos casos em que empresas privadas tendem a investir menos nesses insumos e serviços; ii) as formas de cooperar, para melhorar as eficiências das relações transacionais, que, necessitam, para isso, de algum tipo de governança para minimizar rompimentos e; iii) a constituição de fóruns locais de ação e escolha de estratégias, as tarefas específicas desempenhadas por esses fóruns dependerão das características locais, entretanto, deve-se conservar um direcionamento de ações voltadas a manter o compromisso dos agentes locais no sentido da participação contínua e criativa, de modo a reforçar a coesão social de toda a economia local.

Por isso, acredita-se que se torna imprescindível a utilização de ferramentas para incentivar a indústria, como o FUNDOPEM/RS. Até mesmo pelo fato deste incentivo ter um dinamismo de impacto que vai além do setor industrial, passando, principalmente, pela agropecuária, onde estão relacionados equipamentos/máquinas de plantação, irrigação, colheita, entre outros, produzidos pela indústria.

## 2.2 INCENTIVOS FISCAIS – JUSTIFICATIVAS PARA UTILIZAÇÃO E NÃO UTILIZAÇÃO

Os programas de incentivo fiscal sempre foram um tema de grandes controvérsias. Os que são a favor do incentivo fiscal sustentam que novos investimentos realizados mais os indiretos e os gastos induzidos, irão produzir receitas totais suficientes para melhorar o bem-estar econômico global dos cidadãos do Estado. No entanto, outros defendem que os incentivos fiscais são políticas nulas, pois produzem benefício para um Estado em detrimento de outro, ou de uma parte do Estado em detrimento de outra área.

Nas políticas de planejamento e desenvolvimento de uma economia, segundo Becker (2007), não é a de instrumento de arrecadação de recursos para o custeio das despesas públicas, mas, sim, a de um instrumento de intervenção estatal no meio social e na economia privada. Por meio da tributação e da desoneração, possibilita-se ao Estado intervir sobre o

domínio econômico de forma indireta, induzindo a adoção de determinados comportamentos. E dentro destas formas de intervenção, abriu-se a possibilidade para os incentivos fiscais, que podem assumir diversos aspectos, como: isenções, reduções de alíquotas, reduções de bases de cálculo, anistia, moratória, remissão, concessão de créditos tributários, subsídios e subvenções.

Segundo Rodrigues Júnior (2003) pode-se considerar incentivo fiscal, qualquer benefício concedido pela esfera tributária com o objetivo de proteger ou incentivar uma determinada região ou um determinado segmento da economia. Neste estudo, está em questão a indústria. A concessão de benefícios de qualquer espécie é capaz de gerar diversas polêmicas, e não é diferente quando se reporta aos incentivos concedidos pelas regiões com o objetivo de atraírem parques industriais.

Prado e Cavalcanti (2000) lembram que a elaboração de programas voltados para atrair investimentos é prática usual na maior parte dos Estados brasileiros, desde os anos 1950, e agora, mais recentemente, também em municípios. E, segundo Brito (2012), no caso do incentivo tributário para atrair maiores investimentos nos polos industriais das federações, pelo modo da renúncia do Estado de retirar parte dessa cadeia produtiva e parte dos custos integrais do ICMS, pode ser entendido como um instrumento de intervenção do Estado para favorecer não somente a indústria, mas também o desenvolvimento dos demais setores que estão intimamente ligados a ela, principalmente a agropecuária. Dessa forma a indústria passa a ser o elo dinâmico das cadeias de produção da agricultura, na qual, conseqüentemente, a formação de um preço de venda competitivo é resultado, em grande parte, deste instrumento, já que esta prática está cada vez mais usual como política econômica.

Brito (2012) aponta que os efeitos da renúncia fiscal a torna mais benéfica para a sociedade pelo fato de seus resultados serem a geração de emprego, renda e desenvolvimento socioeconômico da população. Como exemplo, cita um estudo detalhado no qual informa que caso não houvesse a renúncia fiscal do Estado do Rio Grande do Sul, principalmente na aquisição dos bens para a produção dentro do Estado, as empresas teriam desembolsado R\$82 milhões, em 2005 e R\$51 milhões, em 2008. Assim, estas empresas teriam de absorver este ônus, afetando diretamente seus fluxos de caixa e a capacidade das mesmas em fazer novos investimentos, ou teriam de realizar um repasse deste “custo” ao valor final dos produtos, penalizando a população. Esse suposto ônus pressionaria um aumento do preço de venda do setor até que houvesse novamente o equilíbrio entre os fatores de produção e comercialização (demanda e oferta). O autor ainda enumera outras hipóteses de que com o aumento do preço dos produtos, haveria um provável deslocamento da demanda destes para produtos produzidos

em outros Estados ou até mesmo do exterior, produzindo efeitos ainda mais negativos na economia local.

Rodrigues Júnior (2003) corrobora que em ambiente não cooperativo, a federação como um todo sai perdendo, pois, a arrecadação global diminui, apesar de poder ocorrer ganhos isolados para determinados Estados. Essa análise é feita de forma mais macroeconômica, onde identifica o efeito do incentivo fiscal não para a região, mas sim para o país onde está situada a empresa. De acordo com o autor, a geração de benefícios para a sociedade do país não tem relação com a localização da empresa no país, ou seja, os benefícios são gerados independentemente de onde ela estiver situada. Desta forma, a concessão de incentivos, com a redução de carga tributária, traz consequências negativas para o país, pois diminui a arrecadação adequada dos tributos. Com isso, pode-se dizer que, com o incentivo fiscal, o governo deixa de arrecadar tributos que poderiam ser utilizados em setores vitais, como educação, saúde, segurança e passa a gastar com o incentivo no investimento privado, que não apresenta um retorno garantido no cumprimento do papel social do governo. Logo, a afirmativa é válida para qualquer realocação de uma empresa entre as unidades subnacionais. Porém, quando a empresa é oriunda de outro país, a afirmativa passa a não valer, pois a implantação de uma nova indústria provocará um aumento na arrecadação, empregos e renda global do país.

Bandeira (1991) discorre que é importante destacar o perigo de que modificações mal concebidas na legislação aumentassem o risco de que viesse a ser desencadeada uma verdadeira guerra fiscal no País. No entanto, segundo ele, essa mesma guerra fiscal que, nos anos 1980 já era observada, apesar de causar muitos danos, por outro lado, acabaria incitando, uma maior produtividade de cada Estado e uma melhor distribuição das empresas no espaço geográfico. Como afirma que uma prova da existência desse risco é o fato de que um número cada vez maior de Estados tem concedido, ou anunciado a intenção de conceder incentivos para estimular novos investimentos para, desta forma, aumentar a competitividade das empresas locais, habilitando-as, também, a enfrentar, em melhores condições, as dificuldades impostas pelas crises.

E uma vez deflagrada essa “guerra”, os incentivos tenderiam a generalizar-se, na medida em que todas as unidades da Federação passariam, mais cedo ou mais tarde, a adotar medidas semelhantes de redução de tributos, atingindo um número cada vez maior de atividades. Bandeira (1991, p. 147) diz que “[...] seria desencadeado um leilão frenético, onde os benefícios concedidos por um Estado para atrair investimentos e aumentar a

competitividade das empresas nele sediadas seriam rapidamente superados por incentivos ainda maiores oferecidos por outro [...]”.

Segundo um estudo de Oliveira, Cunha, Nascimento e Avelino (2014), essa prática já atinge boa parte dos municípios, também. Em uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2009) sobre o perfil dos municípios brasileiros, as políticas de incentivos fiscais para atrair empreendimentos já existem em 56,1% deles. Já nos municípios com mais de 500 mil habitantes, essa porcentagem sobe para 92,5%, demonstrando que a guerra fiscal existente não fica restrita apenas entre Estados. E evidentemente que acaba ocorrendo, também, entre países, colocando, assim, um maior ganho pelos incentivos e subsídios dado às empresas, já que há implantação de uma nova indústria no campo nacional e não apenas uma transferência dentro de seu território.

Bandeira (1991) aponta que os principais beneficiados desse modelo de desenvolvimento industrial seriam as empresas diretamente favorecidas por reduções de alíquotas e ampliações de prazos de recolhimento e, assim, tendo sua lucratividade ampliada. Já os maiores prejudicados seriam os “cambaleantes Tesouros Estaduais”, que obrigados a arcar com mais esse ônus, se tornariam cada vez mais debilitados para conter a deterioração dos serviços públicos de responsabilidade da esfera estadual, além de ficarem impossibilitados de investir em obras de infraestrutura.

Em termos de distribuição espacial do crescimento econômico, o saldo de uma guerra fiscal tende a ser bastante concentrador, pois as federações mais ricas ou, financeiramente equilibradas, como São Paulo, são capazes de oferecer incentivos maiores. Assim Krugman, em sua teoria sobre retornos crescentes, baseada na aglomeração da atividade econômica, indica que o processo se “auto alimenta”, visto que, quanto maior o mercado, mais firmas são atraídas para ele. Isto fortalece ainda mais o mercado consumidor, gerando um polo central de desenvolvimento econômico, envolvido por áreas menos industriais. Essa distribuição das atividades econômicas é retratada por Krugman como modelo centro-periférico. Sendo assim, pode haver uma tendência de concentração total das atividades industriais em um único município ou região.

Bandeira (1991) lembra que existem situações em que a concessão de incentivos fiscais e financeiros por governos estaduais podem ser consideradas legítimas. Um exemplo disso seriam políticas voltadas para a interiorização do crescimento da indústria em Estados que se caracterizem por uma acentuada concentração industrial. As condições fundamentais para essa legitimidade são que os incentivos façam parte de políticas cujos objetivos tenham um caráter claramente “não competitivo” e que não sejam adotados de forma unilateral, sendo

previamente discutidos e aprovados em organismos onde estejam representadas as demais unidades da Federação, como é o caso do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

No Estado da Bahia, adotou-se esta mesma política de atração de investimentos. Na pesquisa de Oliveira, Cunha, Nascimento e Avelino (2014), coloca-se que o fato proporcionou o adensamento das cadeias produtivas e a interiorização do desenvolvimento, expandindo-se por várias regiões do Estado. Conforme dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), entre os anos de 2003 e 2005, o PIB industrial cresceu 8,5% e a economia baiana teve um crescimento 2,5 vezes maior do que a economia brasileira, refletindo um resultado exitoso. Teixeira de Freitas foi uma das cidades que fizeram parte desse projeto do governo baiano, recebendo em seu território duas empresas: a Grendene, tradicional empresa no ramo de calçados e a Sul Bahia Polímeros Indústria e Comércio, que atua no processamento de polímeros. Juntas, essas empresas, geraram mais de 1100 vagas de emprego e totalizaram aproximadamente R\$31,3 milhões de investimentos.

No caso da Grendene, uma das maiores empresas exportadoras de calçados do Brasil, ocorreria uma transferência da unidade fabril do Rio Grande do Sul para a Bahia, retirando a arrecadação de tributos integral daquele Estado para se utilizar dos incentivos fiscais do Nordeste, que, na visão macro, acaba por perder financeiramente, porém ganha na melhor realocação e distribuição de produtividade e renda. Neste caso, vale ressaltar que a forte concorrência do exterior, que se intensificou muito nos anos 2000 pelo fator “China”, estava agravando a situação das indústrias, necessitando de uma intervenção governamental para melhorar seu desempenho no mercado.

Há vários fatores que influenciam a decisão de localização das empresas, como o custo de mão de obra, o custo de transporte, a proximidade do mercado, entre outros. Contudo, pode-se considerar que o ponto mais importante que define a decisão locacional é a busca pela maximização dos lucros e minimização dos custos, e que para alcançá-los as firmas tentam agregar a maior parte desses fatores possível.

Segundo Prado e Cavalcanti (2000), os principais fatores determinantes para a instalação de plantas produtivas, de acordo com a pesquisa Conselho Nacional da Indústria e Conselho CNI/CEPAL entre 1995 e 1997 com 730 empresas brasileiras, são:

Tabela 1 - Fatores determinantes para a instalação de novas empresas:

<b>Atratividade dos locais para instalação de novas empresas</b>	
Benefícios fiscais	57,30%
Proximidade de mercado	57,30%
Custo de MDO	41,50%
Vantagens locacionais específicas	39,00%
Sindicalismo atuante na região	24,40%
Saturação espacial	14,60%

Fonte: elaborado pelo autor. Dados CNI/CEPAL, 1997.

Levando em conta estes fatores, na competição regional, muitas vezes não basta ter vantagens locacionais e não possuir benefícios fiscais. Apesar da pesquisa acima ter sido realizada no ano de 1997, há como relacionar ainda estes dados com a realidade de hoje, pelo fato de que o mercado tende a ser cada vez mais competitivo e, conseqüentemente, as empresas procuram maiores e melhores benefícios para quando forem realizar seus investimentos.

### 3 ASPECTOS HISTÓRICOS DO ESTADO E DO FUNDOPEM/RS

#### 3.1 DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO RIO GRANDE DO SUL

Conforme o estudo de Lima (2003) existe um problema de concentração espacial do emprego total e industrial, bem como do valor agregado total e industrial na economia do Rio Grande do Sul. Este problema, por sua vez, que é central no que tange ao propósito do objetivo específico deste trabalho, tem causas e efeitos. Uma causa importante corresponde à característica histórica da evolução econômica no âmbito da geografia do Rio Grande do Sul. Outras causas que podem ser apontadas são a falta de maior reflexão sobre essa situação e suas alternativas para solucioná-las e a insuficiência de prioridade no planejamento e no desenvolvimento regional como políticas públicas estaduais estratégicas de fomento à economia gaúcha.

O Estado do Rio Grande do Sul está localizado ao extremo sul do Brasil, situação geográfica que, ao longo da história econômica e industrial do país, principalmente no período de 1930 a 1980, caracterizado pelo surgimento, apogeu e crise do modelo substitutivo de importações, foi vista como um ponto fraco para a atração de investimentos e empresas para a economia gaúcha, dada a sua distância do dinamismo econômico e industrial proporcionado pelos mercados hegemônicos da região sudeste brasileira. Ao longo desse período, a economia gaúcha cresceu de forma relativamente autônoma em relação ao centro econômico do país e, depois que os mercados nacionais ampliaram a sua integração, colocou-se de forma periférica em relação à hegemonia, principalmente, da economia de São Paulo, cuja tendência de expansão de investimentos beneficiou Minas Gerais e Paraná, dada a proximidade territorial, além do próprio crescimento endógeno destes últimos Estados (LIMA, 2003).

Com o início do Mercosul, nos anos 1980, a situação geoeconômica excêntrica do Rio Grande do Sul, em relação aos principais mercados e regiões econômicas brasileiras, mudou significativamente, pois o Estado tornou-se parte central de uma nova e mais ampla macrorregião continental, abrangendo as regiões mais ricas do Brasil, Argentina e Chile, dotada de uma área de mercado que se estende, a partir de Porto Alegre, para o norte, até São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília; para o sul, até Montevidéu e Buenos Aires, e para o oeste, até Assunção e Santiago do Chile. Esta nova forma de organização de mercado é determinada pela localização central de Porto Alegre, com distância rodoviária de 1.109 km até São Paulo, de 1.063 km até Buenos Aires e de 1.102 km até Assunção (LIMA, 2003).



A aceleração do crescimento da indústria, ao longo do século XX foi responsável por uma última grande mudança na configuração espacial da economia gaúcha. O Nordeste do Estado, mais notadamente a área em torno do eixo Porto Alegre – Caxias do Sul, passou, com a expansão do seu parque industrial, a diferenciar-se do restante da região de agricultura colonial diversificada, que já cobria então a maior parte da metade Norte do Rio Grande do Sul. O progressivo acúmulo de economias externas de localização e de urbanização encarregou-se de atrair um número cada vez maior de novos empreendimentos manufatureiros para essa área, à medida que, no Rio Grande do Sul, também ocorria o aproveitamento de oportunidades de substituição de importações, que resultou na industrialização do país. Como consequência, o Nordeste veio a caracterizar-se como a principal região industrial do Estado (LIMA, 2003).

A resultante desse processo foi a caracterização de primeira e clara divisão econômica regional do Rio Grande do Sul, que pode ser considerada não apenas como precursora da divisão do Estado em COREDEs (Conselhos Regionais de Desenvolvimento) ou em microrregiões do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), mas também como determinante inicial da atual concentração econômica regional no território gaúcho. O Rio Grande do Sul passou, em consequência, a ser constituído fundamentalmente por três grandes regiões: o Nordeste, cada vez mais industrializado e de maneira diversificada; o Norte, com sua economia predominantemente agrária, mas com presença de polos industriais ligados à cadeia produtiva dos agronegócios; e o Sul, onde continuam a predominar a pecuária e o latifúndio, mas composta também por importantes empreendimentos industriais ligados ao beneficiamento e transformação de produtos agropecuários como o arroz e a soja que se tornaram atividades muito dinâmicas e importantes para a economia.

Assim como o perfil econômico da formação histórica do Rio Grande do Sul quanto as características que, posteriormente, diferenciam a evolução da economia gaúcha em três macrorregiões, consolidam a importância que exerce o papel da história, por um lado, no crescimento industrial e econômico, que se mostrou mais dinâmico na macrorregião Nordeste, e, por outro lado, a situação de crise industrial e de decadência econômica inerente aos condicionantes históricos de outras determinadas regiões, como a macrorregião Sul. O dinamismo econômico está associado com uma estrutura individual diversificada, sendo que esta característica pode ser uma resposta importante para a questão das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul (LIMA, 2003).

Lima (2003) destaca em seu estudo que a indústria é a processadora de matérias-primas agrícolas, pois passa a ser o elo dinâmico das cadeias de produção da agricultura e da

agropecuária. Neste sentido, a indústria pode ser considerada a principal responsável pelas transformações nestes setores, principalmente no que tange aos padrões e à competitividade destes, ressaltando sua importância para a economia do Rio Grande do Sul e os demais Estados brasileiros.

Por fim, Lima (2003) cita que a partir dos anos 2000, com a mudança do regime cambial ocorrida em 1994 e a consequente desvalorização da moeda nacional, a economia industrial do Rio Grande do Sul voltou a crescer, impulsionada pelas exportações. No entanto, em relação aos COREDEs, observou-se, já no início dos anos 2000, uma polarização da riqueza gerada pela indústria nas regiões dos COREDEs Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos e Serra, que lideravam a geração de renda e indústria estadual. O autor, em seu estudo, constatou em relação às três principais regiões anteriormente citadas, um movimento de desconcentração industrial e econômica, apontado por indicadores, em direção, basicamente, às regiões vizinhas, configurando um processo chamado de “desconcentração concentrada”.

### 3.2 POLÍTICAS QUE DERAM ORIGEM AO FUNDOPEM/RS E À GUERRA FISCAL

Os governos passam a programar políticas industriais para influenciar a localização de empresas e de novos investimentos em favor de seus territórios através da concessão de incentivos fiscais, financeiros ou materiais, que sejam superiores as vantagens proporcionadas pelas economias “concorrentes”.

Essa “disputa” entre regiões deu origem ao fenômeno conhecido como “guerra fiscal” que tem seu ponto forte na redução da carga tributária, principalmente no que diz respeito aos impostos da esfera estadual, com destaque para o ICMS. Segundo Kupfer e Hasenclever (2002), a partir do Plano Real, em 1994, observa-se um crescimento das iniciativas dos Estados em promover incentivos fiscais para empreendimentos industriais, em particular para a indústria automobilística e para a indústria têxtil, a de confecções e a de calçados, estas, principalmente em Estados do Nordeste, mostrando as consequências desta guerra fiscal nem sempre favorável ao desenvolvimento da indústria brasileira. Neste sentido, ressaltam que são muito importantes as relações próximas entre política industrial e outras políticas econômicas, principalmente aquelas de caráter macroeconômico. Estas afetam a conduta e o desempenho dos agentes econômicos, enquanto as políticas industriais, se bem sucedidas, podem fortalecer a estabilidade e a capacidade de crescimento econômico.

Ao utilizar os benefícios fiscais, criou-se uma disputa entre as unidades da federação, em paralelo ao desenvolvimento que tais benefícios propiciaram. As disputas entre os mesmos podem ser divididas em duas formas: verticais e horizontais. A competição tributária vertical caracteriza-se por um “conflito” entre o governo federal e os governos estaduais por conta da diminuição na proporção nos encargos repassados. A competição tributária horizontal, por outro lado, ocorre entre os governos de mesma esfera, onde o principal meio de disputa se dá através de isenções do Imposto sobre Contribuição e Mercadorias e Serviços (ICMS), via governos estaduais; ou, ainda via isenções de Imposto sobre Serviço (ISS) ou Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), cessão ou doação de terrenos, além de outras taxas, via governos municipais. Dessa forma, o setor foco da guerra fiscal é a indústria, por possuir maior flexibilidade de deslocamento em relação às demais, e também por desenvolver outros segmentos da economia, se beneficiando por ter maior poder de barganhar junto aos Estados e municípios.

A Lei Complementar nº 101, de 2000, denominada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>1</sup>, começou a ser elaborada desde 1998 e teve como base o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal do FMI. Utilizou como exemplos as experiências norte-americanas e da União Europeia. A LRF foi proposta, também, para tentar inibir a prática da guerra fiscal e obrigar os gestores públicos a uma disciplina mais rigorosa de gastos, numa tentativa do governo federal de combater as disputas entre os Estados.

Conceder incentivos não significa uma guerra entre os Estados. Estes somente são instrumentos para que Estados menos desenvolvidos encontrem uma forma de desenvolver. Porém, quando um Estado bem desenvolvido, que já possui várias condições favoráveis à locação de novas empresas concedem incentivos, faz com que aumente as desigualdades entre os Estados, o que traz a necessidade do Estado menos desenvolvido ter de dar mais benefícios e, assim, acaba por consequência em uma guerra fiscal. Ainda que teorias de localização indiquem que as empresas tendam a aglomerar-se.

Nesse contexto, o FUNDOPEM/RS serve como instrumento para promover a atração de investimentos para o Estado, e por isso se torna importante entender sua história e analisar sua evolução ao longo de sua existência.

---

<sup>1</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 08 nov. 2016.

### 3.3 HISTÓRICO DO FUNDOPEM/RS

O Fundo Operação Empresa – FUNDOPEM/RS foi criado no ano de 1972, através da Lei nº 6.427<sup>2</sup>, visando o desenvolvimento econômico e social do Estado. Objetivava a prestação de apoio financeiro às empresas industriais para atrair, manter e fomentar estes investimentos em seu território.

O Fundo tinha o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) como órgão gestor e que adequava os projetos aos critérios da política industrial vigente. O Fundo era constituído pelos seguintes recursos: dotações orçamentárias específicas; resultado operacional próprio; e outras contribuições dos setores público e privado. Estes recursos se destinavam a: i) financiar encargos financeiros decorrentes de empréstimos concedidos pelo BRDE; ii) cobrir encargos financeiros decorrentes de empréstimos para investimento fixo, concedidos por outros Fundos administrados pelo BRDE; e iii) financiar, em caráter complementar a outros fundos, investimentos de capital fixo.

Segundo Ribas Júnior (2004), esse mecanismo funcionou de 1972 a 1976. No entanto, a partir de 1977, alguns fatores contribuíram para o seu encolhimento, o que o tornou inativo até 1988. Na segunda metade da década de 1970, alguns resultados precursores da crise econômica dos anos 1980 atingindo as finanças estaduais, reduziram os recursos destinados ao Fundo. A crise fiscal e a alta inflação também tiveram impactos negativos sobre as expectativas empresariais de rentabilidade futura e sobre as decisões de investimentos. Então, as demandas empresariais por incentivos do FUNDOPEM/RS foram enfraquecidas nessa fase. Assim, o papel do FUNDOPEM/RS passou a ter pouca eficácia como instrumento de atração de novos investimentos e de fomento de indústrias. Por isso, no período de 1972 a 1978, o FUNDOPEM/RS beneficiou apenas 103 projetos industriais e, apesar de mudanças feitas no período declinante do Fundo, estas não foram o bastante para impedir a sua desativação de 1979 a 1988. Mas ainda assim, conforme Ribas Junior (2004) os objetivos propostos pelo FUNDOPEM/RS eram alcançados utilizando o mecanismo de dilatação do prazo de ICM<sup>3</sup>, concedidos às indústrias que realizassem investimentos no Estado.

---

<sup>2</sup> Disponível em:

[http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=36069&CmdOperacao=VISUALIZAR%20TEXT0%20COM%20LINKS&TxtVem\\_de\\_Outra=S](http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=36069&CmdOperacao=VISUALIZAR%20TEXT0%20COM%20LINKS&TxtVem_de_Outra=S). Acesso em: 08 nov. 2016.

<sup>3</sup> Imposto que antecedeu o ICMS.

### 3.3.1 Sua primeira reestruturação: a vinculação ao ICM

Após mais de uma década de sua existência, pela Lei Estadual nº 8.575<sup>4</sup>, de 27 de abril de 1988, o Fundo teve sua estrutura alterada de forma profunda ao vincular o benefício concedido à determinada empresa ao montante de Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) incremental que ela recolheria. Ampliaram-se os critérios de concessão dos incentivos para as empresas de pequeno, médio e grande portes. Tal legislação limitava o incentivo financeiro a 50% do ICM incremental recolhido individualmente pela empresa beneficiada, assim como limitava a fruição do benefício a cinco anos ou até atingir 50% do custo do novo investimento fixo. O órgão gestor passou a ser o Sistema Estadual para Atração e Desenvolvimento de Atividades Produtivas (SEADAP), órgão executivo de articulação com os demais órgãos e instrumentos da política de desenvolvimento do Estado. A gestão financeira passou do BRDE para o Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul S.A. (BADESUL). Ao Fundo foram adicionadas também outras formas de incentivos, como o financiamento da correção monetária e cambial, das sobretaxas dos empréstimos, além de fixar os setores prioritários e a descentralização espacial da indústria.

É importante destacar que, nessa fase, o Fundo passou a ser usado como instrumento de atração de novos investimentos, especialmente na segunda metade dos anos 1990, quando se exaltou a disputa entre os governos estaduais pela localização de novos empreendimentos (guerra fiscal).

Em 1994, a Lei Estadual nº 10.210<sup>5</sup>, trouxe novas mudanças, alterando a destinação dos recursos do FUNDOPEM/RS, permitindo a utilização dos recursos para abater custos de investimentos fixos efetuados com recursos próprios. Além disso, alteraram-se também os limites e prazos do benefício: a empresa poderia se beneficiar de até 60% do incremento real do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)<sup>6</sup> recolhido,

---

<sup>4</sup> Disponível em:

[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=19868&hTexto=&Hid\\_IDNorma=19868](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=19868&hTexto=&Hid_IDNorma=19868). Acesso em: 08 nov. 2016

<sup>5</sup> Disponível em:

[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=13303&hTexto=&Hid\\_IDNorma=13303](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=13303&hTexto=&Hid_IDNorma=13303). Acesso em: 08 nov. 2016

<sup>6</sup> O ICM dá lugar ao ICMS no momento em que a Constituição Federal de 1988 passa a vigorar, em 1º de março de 1989.

com prazo de fruição de até oito anos ou até atingir 50% do custo do novo investimento fixo total do projeto.

Em geral, a renovação do FUNDOPEM/RS manteve os múltiplos objetivos genéricos para a concessão dos benefícios, mas também outros se tornaram mais explícitos. Cita-se o exemplo da pontuação de projetos que atendiam à desconcentração industrial e que se enquadrassem na política de distritos industriais.

Segundo Lima (2003), o predomínio da política de desenvolvimento regional ocorreu no período de 1991 a 1994, quando a desconcentração espacial da indústria ganhou novos meios. O Governo do Rio Grande do Sul articulou a mobilização regional através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) para identificação das potencialidades locais e dos projetos de empreendimentos de maior impacto econômico. O FUNDOPEM/RS foi acionado como mais um instrumento para redistribuir os investimentos para todo o Estado. Os Planos Desenvolver, Pró-Emprego, Nenhum Gaúcho sem Emprego - Nenhum Município sem Indústria sintetizava essa política estadual a partir de 1991, além dos distritos industriais que já faziam parte da política industrial, objetivando fomentar as indústrias para fins de geração de emprego, desconcentração econômica e crescimento harmônico regional.

Sancionada em 1995, a Lei Estadual nº 10.545<sup>7</sup> modificou novamente o FUNDOPEM/RS, elevando os limites do benefício para até 75% do incremento real de ICMS. Entretanto, para que o limite fosse maior que os 60% estabelecidos pela lei anterior, o projeto deveria enquadrar-se em um dos Programas Especiais, Regionais e/ou Setoriais. Esses programas adicionais instituíram benefícios muito atrativos para as indústrias e competitivos frente aos demais Estados da Federação. Ou seja, além dos incentivos tradicionais disponibilizados pelo Fundo, os programas setoriais, regionais e especiais adicionaram outros tipos de incentivos ou ampliaram aqueles tradicionais. Essa normativa voltou a permitir que os recursos fossem utilizados para encargos e amortização do valor principal decorrentes de empréstimos concedidos pelo BANRISUL e BRDE, para investimentos fixos realizados na execução do projeto; criando, assim, segundo Lima (2003), a possibilidade de maximização das concessões de incentivos, cujo limite poderia atingir até 100% do investimento fixo total do projeto, exceto o terreno.

O FUNDOPEM/RS passou a ser transformado no principal instrumento para atrair parte dos investimentos que seriam realizados no país em decorrência dos efeitos do Plano

---

<sup>7</sup> Disponível em:

[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=11623&hTexto=&Hid\\_IDNorma=11623](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=11623&hTexto=&Hid_IDNorma=11623). Acesso em: 08 nov. 2016.

Real, com o agravamento da “guerra fiscal” entre os Estados brasileiros, passando a ser conhecido como o FUNDOPEM/RS “turbinado”.

Novas mudanças ocorreram no ano seguinte, através da Lei Estadual nº 10.774<sup>8</sup> de 1996. Dentre elas, Ribas Júnior (2004) menciona a ampliação do incentivo para projetos de essencial interesse para o Estado, permitindo a concessão de até a totalidade do investimento fixo realizado, com repasses de 75% da totalidade do ICMS devido pela empresa. Segundo Lima (2003), essa legislação também abriu a possibilidade de utilização do incentivo financeiro para compensar o ICMS devido na própria Guia de Informação e Apuração (GIA), fato bastante relevante uma vez que havia frequentes e prolongados atrasos na liberação dos recursos no modelo anterior, devido às dificuldades fiscais e de fluxo de caixa do Estado.

No ano de 1997, o FUNDOPEM/RS foi modificado através da Lei Estadual nº 11.028<sup>9</sup>, tendo como mudança mais significativa a transformação do benefício em financiamento. Tal legislação objetivava financiar e subsidiar investimentos em empreendimentos industriais que visassem ao desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado e condicionava a concessão dos financiamentos e subsídios à: i) realização do plano de investimentos aprovado pelo Conselho Diretor do FUNDOPEM/RS, admitida a comprovação em etapas; ii) geração de empregos diretos e os indiretos vinculados à produção, conforme aprovado pelo Conselho Diretor do FUNDOPEM/RS; e iii) comprovação de regularidade.

Lima (2003, p.130) assinala que:

A reformulação legislativa de 1997 do FUNDOPEM, finalmente, alçou a descentralização da produção industrial, já qualificada como desenvolvimento regional e segmentada em relação às regiões mais pobres, como primeiro critério de valorização do projeto, junto com a geração de empregos (diretos e indiretos), ao lado de preocupações ambientais e tecnológicas, sendo que estas últimas passaram a constar nos critérios de enquadramento somente a partir de 1995.

Neste novo modelo, o FUNDOPEM/RS permitia financiar e subsidiar investimentos. O financiamento ficava limitado ao valor de 9% do faturamento bruto incremental da empresa e com os seguintes parâmetros: i) correção monetária de até 90% da inflação do período; ii) juros de até 6% ao ano; iii) prazo de fruição de até oito anos; iv) carência máxima de cinco anos; v) prazo de amortização de até oito anos, que poderia ser prorrogado por igual período por decisão do Conselho Diretor; e vi) garantia por aval ou título de crédito. O subsídio

---

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=153683>. Acesso em: 08 nov. 2016.

<sup>9</sup> Disponível em:

[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=46554&hTexto=&Hid\\_IDNorma=46554](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=46554&hTexto=&Hid_IDNorma=46554). Acesso em: 08 nov. de 2016.

aplicava-se somente sobre a parcela dos juros fixos, limitados a 6% ao ano, incidentes nas operações de créditos vinculadas a empreendimentos industriais, quando concedidos pelas entidades do Sistema Financeiro Estadual.

Algumas alterações menos radicais foram feitas pela Lei Estadual nº 11.182<sup>10</sup>, de 1998, e posteriormente, pela Lei Estadual nº 11.600<sup>11</sup>, de 2001. Destaca-se na primeira, o fato de permitir a concessão de abatimento, quando da liquidação do financiamento, aplicado sobre o valor de cada parcela, inclusive encargos. Já a segunda ampliou a aplicação do FUNDOPEM/RS, permitindo que empreendimentos agropecuários pudessem ser incentivados, além dos industriais.

Um resultado parcial da política do FUNDOPEM/RS revela-se pela composição dos incentivos concedidos nos diversos programas adicionais criados entre 1997 e 2003. Destaca-se a alta participação dos incentivos dados para as indústrias do fumo, através do Programa PROINCI, e a crescente participação da indústria petroquímica, resultados que contrastam com os incentivos normais do FUNDOPEM/RS e para o Programa Nosso Emprego.

### **3.3.2 Impulsionamento do Programa através do INTEGRAR/RS**

Em 2003, o programa foi novamente modificado, através da Lei Estadual nº 11.916<sup>12</sup>, mantendo seu caráter de financiamento, mas inovando ao possibilitar um subsídio para parte do incentivo, através de abatimento sobre as parcelas de financiamento. Esse abatimento foi instituído pelo Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul – INTEGRAR/RS. Conforme Ribas Junior (2004), aplicava-se esse abatimento para os empreendimentos que se localizassem em regiões cujo Indicador de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) fosse inferior à média desse mesmo indicador no Estado. O volume do incentivo adicional poderia variar entre o percentual mínimo de 25% até o máximo de 70% de abatimento das parcelas mensais do financiamento do FUNDOPEM/RS. Essa alteração trouxe as seguintes diretrizes fundamentais: i) a descentralização estratégica da produção industrial e a redução de desigualdades regionais; ii) o desenvolvimento do parque industrial e agroindustrial, considerando-se os arranjos produtivos locais; iii) a competitividade e a ampliação da atividade industrial e agroindustrial; iv) a geração significativa de empregos; v) o desenvolvimento ou a incorporação de avanços tecnológicos e

---

<sup>10</sup> Disponível em: [http://www.normasbrasil.com.br/norma/lei-11182-1998-rs\\_153127.html](http://www.normasbrasil.com.br/norma/lei-11182-1998-rs_153127.html). Acesso em: 08 nov. 2016.

<sup>11</sup> Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/11.600.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2016.

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=154347>. Acesso em: 08 nov. 2016.



de inovações de processos e produtos; vi) o respeito ao meio ambiente; e vii) a complementação das cadeias produtivas da economia estadual.

A Lei Estadual nº 11.916/2003, finalmente, passou por novas alterações no ano de 2011 com as Leis Estaduais nº 13.708<sup>13</sup>, de 6 de abril, e nº 13.843<sup>14</sup>, de 5 de dezembro, e encontra-se vigente até hoje, sendo regulamentada pelo Decreto nº 49.205<sup>15</sup>, de 11 de junho de 2012, que dispõe sobre o Novo FUNDOPEM/RS. E será a partir deste momento que trataremos o estudo.

Os recursos do FUNDOPEM/RS apoiam empreendimentos que visam ao desenvolvimento socioeconômico integrado de todo o Estado do Rio Grande do Sul e por isso, seus critérios de aplicação, em geral, incorporam as prioridades governamentais de cada período e, assim, sofrem variações ou adaptações em cada governo.

### 3.4 FUNCIONAMENTO DO FUNDOPEM/RS E O INTEGRAR/RS

O Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul na forma como atua hoje através da Lei nº 11.916/2003, atualizada até a Lei nº 13.843/2011, é um instrumento de parceria do Governo do Estado com a iniciativa privada, visando à promoção do desenvolvimento socioeconômico. O FUNDOPEM/RS não libera recursos financeiros para o empreendimento incentivado. Este empreendimento é apoiado por intermédio do financiamento parcial do ICMS incremental mensal devido/gerado a partir da sua operação. O novo regramento permite que os classificados pela Política Industrial como Setores Estratégicos tenham um tratamento diferenciado em relação aos demais setores da economia. Além disso, destacou-se como diferencial aos modelos anteriores o estímulo às aquisições de bens e serviços dentro do próprio Estado; a adoção do critério de massa salarial; e alterações no critério de enquadramento no INTEGRAR/RS.

Para tal incentivo, são priorizadas algumas condições, como: geração de emprego e massa salarial; realização de investimentos fixos; estar em situação de regularidade em operações contratuais junto ao BADESUL, BANRISUL e BRDE e ainda regularidade com obrigações fiscais e ambientais.

Condições do financiamento:

---

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=156118>. Acesso em: 08 nov. 2016.

<sup>14</sup> Disponível em:

[http://www.saladoinvestidor.rs.gov.br/upload/download.php?arquivo=2013043016440520120615140438lei\\_n\\_13.843\\_de\\_05\\_de\\_dezembro\\_de\\_2011.pdf](http://www.saladoinvestidor.rs.gov.br/upload/download.php?arquivo=2013043016440520120615140438lei_n_13.843_de_05_de_dezembro_de_2011.pdf). Acesso em: 08 nov. 2016.

<sup>15</sup> Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2049.205.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2016.

- a) limite total do financiamento: até 100% dos investimentos fixos do empreendimento;
- b) limite mensal: até 9% do faturamento bruto incremental, não podendo exceder ao valor correspondente a 90% do ICMS incremental devido;
- c) prazo de carência: até 60 meses para cada parcela mensal do ICMS financiado;
- d) prazo de amortização: até 96 meses para cada parcela mensal do ICMS financiado;
- e) prazo de fruição: até 96 meses; custo Financeiro: IPCA/IBGE;
- f) juros: até 2% a.a.

O Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul (INTEGRAR/RS) é um incentivo adicional ao FUNDOPEM/RS, como abatimento na forma de percentual, incidente sobre cada parcela a ser amortizada do financiamento, incluindo o valor principal e os respectivos encargos. Este percentual varia entre 10% e 90%. O percentual de abatimento é determinado por empreendimento, considerando o município de localização do empreendimento, a geração de emprego, incremento da massa salarial e o impacto ambiental.

Algumas diferenças entre o INTEGRAR/RS e o FUNDOPEM/RS devem ser observadas. O FUNDOPEM/RS é um financiamento parcial do ICMS incremental mensal, que terá de ser ressarcido parceladamente, após o período de carência. Já o INTEGRAR/RS é um abatimento, na forma de percentual (estabelecido para cada um dos Municípios do Rio Grande do Sul) incidente sobre cada parcela amortizada do financiamento do FUNDOPEM/RS, incluindo o valor principal financiado e os respectivos encargos.

No caso do Rio Grande do Sul, o FUNDOPEM/RS, além de buscar novos investimentos privados para o Estado, constitui-se em um instrumento de desconcentração da atividade econômica entre as regiões do Rio Grande do Sul. O programa possui as seguintes diretrizes fundamentais: a descentralização estratégica da produção industrial; a redução de desigualdades regionais; o desenvolvimento do parque industrial considerando-se os arranjos produtivos locais; a competitividade da atividade industrial e agroindustrial; a geração significativa de empregos; o desenvolvimento ou a incorporação de avanços tecnológicos e de inovação de processos e produtos; a complementação das cadeias produtivas da economia estadual; e, o respeito com o meio ambiente.

Um estudo elaborado por Toigo e Silva (2012) sobre a execução do FUNDOPEM/RS como instrumento de combate às desigualdades regionais concentrou-se nos dois primeiros objetivos: descentralizar a indústria e minimizar as disparidades regionais, por considerá-los mais essenciais para uma mudança da estrutura econômica gaúcha.

Para o estudo, os autores se utilizaram de um cálculo de elaboração próprio que determinou a média dos municípios de empresas incentivadas em cada mandato, obtendo um município representativo para cada um, com objetivo de comparação com os seguintes critérios: PIB *per capita* do município em relação à média do Estado; distância do município até Porto Alegre; Índice de Desenvolvimento Socioeconômico dos Municípios (IDESE) em relação à média do Estado, e percentual da indústria no PIB do município em relação à média do Estado. Os resultados foram apresentados entre 1995 e 2010.

Mais especificamente, a análise permitiu verificar se os incentivos concedidos pelo FUNDOPEM/RS direcionam-se para as regiões que deveriam ser beneficiadas a fim de cumprir os objetivos para o qual o programa foi criado.

Em relação aos critérios, através do PIB *per capita* o estudo apontou onde estão sendo alocados os recursos do Programa. O intuito da utilização deste critério foi descobrir se o mesmo tem contribuído para beneficiar os municípios mais ricos ou mais pobres. E na análise deste critério indicou que ao longo do tempo os governos vêm caminhando para cumprir com o objetivo do Programa, de minimizar as desigualdades.

O segundo critério avaliado foi a distância em relação à capital Porto Alegre, onde nenhum dos resultados encontrados alcançou índices satisfatórios. Todos os governos aprovaram benefícios para municípios próximos à capital, não tendo atingido a distância média elaborada pelo estudo. Fica evidente, a partir do estudo, o fato da concentração industrial restringir-se nas proximidades de Porto Alegre.

No critério referente ao percentual da indústria no PIB, a maioria dos governos apresentou fracos resultados, indicando a aprovação de incentivos, em boa parte, para municípios que já possuíam altos índices de industrialização. Dessa forma, agravando ainda mais a concentração da indústria gaúcha em regiões com altos índices.

O quarto e último critério avaliado foi o IDESE, onde os resultados encontrados para os quatro governos do período foram considerados satisfatórios. Isso demonstra que no decorrer dos anos do programa, todos os governos possibilitaram um desenvolvimento social e econômico, destinando a maioria dos recursos aos municípios que apresentaram índices inferiores ao valor do IDESE médio do Estado.

Os autores, ao final do artigo, discorrem sobre a importância do incentivo fiscal através do FUNDOPEM/RS, que vem auxiliando o Estado no combate com outras unidades da federação para atrair investimentos, por conta da massiva guerra fiscal existente no país. No entanto, o governo tem utilizado o FUNDOPEM/RS para, primeiramente, trazer indústrias

para o Rio Grande do Sul, não levando em conta os principais objetivos como o de auxiliar na diminuição das desigualdades regionais e promover a desconcentração industrial.

Enfim, o estudo de Toigo e Silva (2012) sobre os resultados do FUNDOPEM/RS no período de 1995 a 2010 demonstram que desempenharam um papel importante, porém não expressivo na política de desenvolvimento. É necessário avaliar se o mesmo mudou seus resultados nos anos de análise mais atuais que são de 2011 a 2015, como segue em um tópico do estudo mais adiante.

### **3.4.1 Estrutura do FUNDOPEM/RS na Lei nº 11.916 de 2003**

Para o funcionamento do programa de incentivo fiscal do governo do Estado há alguns órgãos que são necessários para o seu desenvolvimento, assim como para controle e análise. São eles:

1) Conselho Diretor do FUNDOPEM/RS: colegiado responsável pela administração do programa. Conforme a Lei nº 11.916/2003 estabelecida pelo Decreto nº 49.205/2012, versa sobre a regulamentação, estrutura e funcionamento do Programa. De acordo com este, o Conselho Diretor do FUNDOPEM/RS é composto pelo Secretário de Estado do Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI), que o presidirá com direito a voto de qualidade; pelo Secretário de Estado da Fazenda (SEFAZ); o Secretário do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG); o Secretário da Agricultura, Pecuária e Agronegócio (SEAPA); o Secretário da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa (SESAMPE); pelo Diretor-Presidente da Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI); o Diretor-Presidente do Badesul Desenvolvimento S/A – Agência de Fomento do Rio Grande do Sul (BADESUL); Diretor-Presidente do Estado no Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE); Diretor-Presidente do Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A (BANRISUL); pelo Presidente do Conselho Deliberativo do Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Microempresa (SEBRAE/RS); pelo representante do Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE/RS). Também, são convidados para participar do Conselho Diretor os Presidentes das seguintes entidades: Federação das Associações de Municípios do Estado do Rio Grande do Sul (FAMURS); Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS); Federação das Associações Empresarias do Rio Grande do Sul (FEDERASUL); Central Única dos Trabalhadores do Rio Grande do Sul (CUT/RS); Força Sindical do Rio Grande do Sul; e o Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul (OCERGS).

De acordo com Ribas Junior (2004), as competências do Conselho são: a) propor a regulamentação do FUNDOPEM/RS; b) fixar normas específicas visando ao cumprimento das diretrizes previstas em lei; c) analisar os projetos de solicitação do incentivo, aprovando seu enquadramento no Programa e definindo os parâmetros de concessão; d) criar, dentro dos limites da lei, programas especiais, regionais ou setoriais, com características peculiares quanto a requisitos e incentivos; e) normatizar os procedimentos a adotar nos casos de vencimento antecipado do financiamento; e f) com relação às empresas beneficiadas sob a forma de subsídio, analisar os casos de suspensão, cessação e de perda do incentivo.

2) Grupo de Análise Técnica (GATE): tem a função de indicar o enquadramento dos projetos, dentro das condições exigidas para a concessão do financiamento, subsídio ou prestação de garantia, sempre sujeitas a aprovação e ratificação do Conselho Diretor. É formado por técnicos das Secretarias que compõem o Conselho Diretor do FUNDOPEM/RS, bem como por representantes do BADESUL, BANRISUL e BRDE.

3) Coordenadoria Adjunta do SEADAP: tem a função de secretaria executiva para a operacionalização do programa fiscal. De acordo com Ribas Junior (2004), as principais funções são: a) recepcionar as solicitações de incentivos previstos no Fundo, bem como protocolização das mesmas e proceder ao enquadramento prévio dos projetos; b) acompanhar a tramitação dos processos e controlar o cumprimento dos prazos estabelecidos para a análise; c) executar os trabalhos administrativos para implementação das deliberações do Conselho Diretor; d) analisar as comprovações financeiras dos investimentos fixos realizados pelas empresas incentivadas; e) manter registros atualizados, apresentando resumos trimestrais ao Conselho Diretor dos projetos aprovados, entre outras.

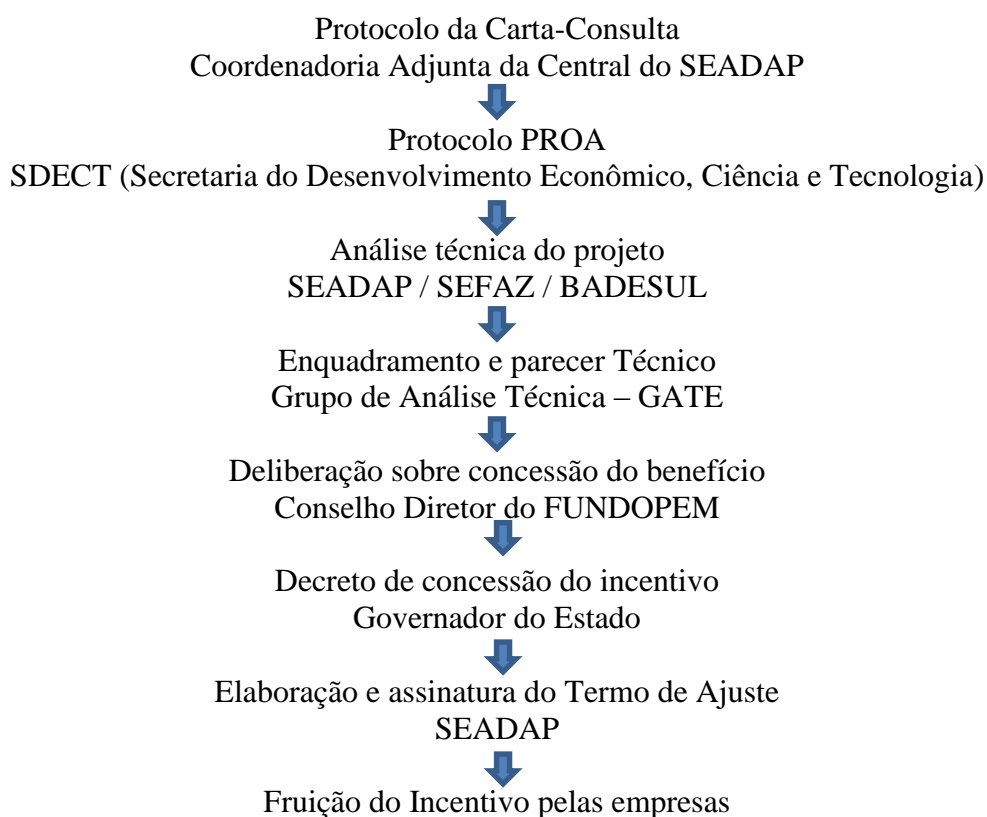
4) Seção de Desenvolvimento da Divisão de Estudos Econômico-Tributários da Secretaria da Fazenda: a incumbência desta seção é principalmente em relação aos cálculos de incentivo das empresas beneficiadas do FUNDOPEM/RS. As principais funções são de realizar as análises das previsões de ICMS incrementais das empresas beneficiárias, propor a normatização da apuração do faturamento bruto e do ICMS incremental para fins de cálculo do incentivo, estabelecer as bases médias de ICMS e de faturamento bruto das empresas para fins de apuração do incremental, acompanhar a fruição do incentivo pelas empresas beneficiárias, emitindo relatório mensal dos valores apropriados, analisar as solicitações de revisão de base média com enfoque tributário, informar à Coordenadoria Adjunta da Central do SEADAP sobre a situação fiscal das empresas beneficiárias, orientar as empresas beneficiárias sobre o cálculo e a apropriação do incentivo mensal, entre outras.

### 3.4.2 Processo do FUNDOPEM/RS na Lei nº 11.916 de 2003

Para uma empresa que deseja receber o benefício do FUNDOPEM/RS, torna-se necessário passar por diversos trâmites legais para a obtenção do incentivo. O processo inicia com a apresentação de uma Carta-Consulta para a Coordenadoria Adjunta do SEADAP. Esta carta possui um modelo próprio e esta deve conter informações sobre o projeto, como a discriminação física e financeira detalhada, os investimentos a serem realizadas, previsão de geração de empregos, ICMS e faturamento bruto da empresa. Ribas Junior (2004) diz que o ato de a Carta-Consulta ser aceita pela secretaria é muito importante, devido a data de protocolo, já que não são contabilizados incentivos feitos anteriormente a essa data e os doze meses anteriores são considerados como base para a apuração do incremento de empregos, faturamento e ICMS do projeto. Depois, o SEADAP faz uma análise do projeto apresentado pela empresa e elabora um Relatório de Análise, com informações detalhadas sobre todo o projeto, no qual se verifica a viabilidade do mesmo e o enquadramento no programa FUNDOPEM/RS. A terceira etapa consiste na análise técnica do GATE, a elaboração de um parecer sobre a viabilidade econômico-financeira do projeto, sua pontuação e parâmetros correspondentes ao enquadramento no FUNDOPEM/RS. Após, o projeto é encaminhado ao Conselho Diretor que decidirá se aprova ou não o projeto. Caso seja aceito, o projeto será submetido à legalização do Governador do Estado, que emite um decreto efetivando a concessão do incentivo para a empresa.

Por último, segundo Ribas Junior (2004), ocorre a assinatura do Termo de Ajuste feita pela Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia; Secretaria da Fazenda e pela empresa beneficiária. E também é firmado o contrato de financiamento respectivo entre a empresa e o Badesul Desenvolvimento S/A – Agência de Fomento do Rio Grande do Sul. O Termo é elaborado pela Coordenadoria-Adjunta da Central do SEADAP e contém todos os itens necessários para execução do incentivo, como: a) a identificação dos estabelecimentos beneficiários da empresa; b) o percentual do incentivo mensal a ser calculado sobre o faturamento bruto e ICMS incrementais; c) o valor do faturamento bruto médio e o valor do ICMS médio, e se há a ocorrência dos incrementais; d) as normas de apuração do incentivo e a forma de apropriação; e) o limite total aprovado do incentivo, bem como o limite parcial liberado para fruição do mesmo a partir do mês da assinatura do Termo; f) o prazo de fruição do incentivo; e, g) as condições do financiamento concedido.

O fluxograma apresentado a seguir, fornecido pela Coordenadoria Central do SEADAP, descreve o funcionamento do programa FUNDOPEM/RS da Lei 11.916/03, da solicitação até a concessão do incentivo:



O fluxograma mais detalhado do funcionamento do FUNDOPEM/RS será apresentado no Anexo A deste trabalho.

O incentivo fiscal do FUNDOPEM/RS pode ser dividido em modalidades de investimento, ou seja, se os incentivos concedidos são para a implementação de uma empresa ou para a expansão de uma já existente. Também podem ser para a realocização ou realocização e expansão. Dellaméa (2001) fez uma análise por modalidades de investimentos do programa de 1989 a 2008 e concluiu que cerca de 75% dos protocolos assinados são para a expansão de unidades já existentes, enquanto que a minoria, por volta de 25%, para a implementação. A autora observa que a implementação de novas unidades não é o objetivo principal das indústrias, mas sim melhorar as unidades já existentes com a intenção de aumentar a produção.

Na análise e enquadramento dos projetos no FUNDOPEM/RS, o Conselho Diretor leva em consideração os seguintes parâmetros:

- a) geração de empregos;

- b) prioridade da região ou do município, segundo a política de desenvolvimento regional;
- c) integração em cadeias produtivas estratégicas prioritárias;
- d) graus de desenvolvimento tecnológico e de inovação dos processos e produtos;
- e) execução das obras civis e fornecimento de máquinas, equipamentos ou serviços, necessários ao empreendimento, por empresas sediadas no Estado;
- f) aquisição de insumos e serviços de empresas localizadas no Estado;
- g) impactos ambientais positivos, tais como reciclagem de resíduos e uso de fontes energéticas ou de tecnologias limpas, entre outros.

Diante destes parâmetros, o Conselho define os respectivos pesos, estabelecendo os valores a serem incentivados para cada projeto.



#### 4 ANÁLISE DE DADOS DO FUNDOPEM/RS DE 2011 A 2015

Os dados encontrados a partir da Secretaria da Fazenda (SEFAZ) e Secretaria de Atração e Desenvolvimento de Atividades Produtivas (SEADAP) tem sua análise voltada para o período de 2011 a 2015 pelo fato da melhor confiabilidade dos dados, segundo aquelas fontes. Foram elaboradas tabelas e gráficos para o estudo que, em síntese, conseguiu demonstrar o objetivo do trabalho que é analisar a contribuição do programa para com o desenvolvimento regional do Estado.

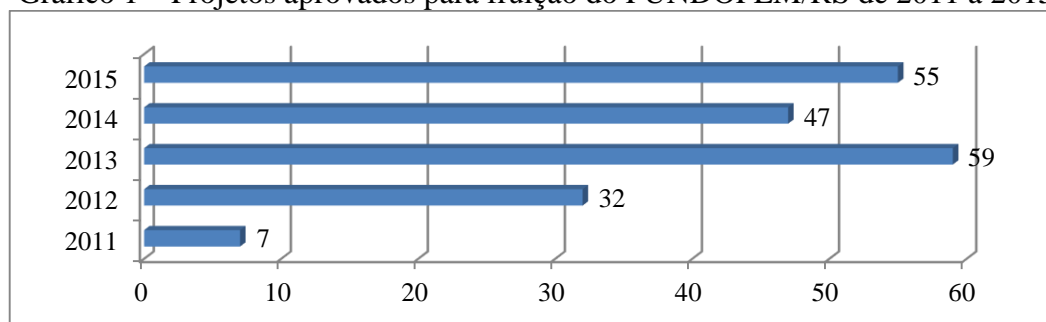
As empresas que recebem o incentivo fiscal assumem um contrato de parceria com o Estado, em que este renuncia a parte do ICMS em troca de três dimensões de benefício para a sociedade como um todo, por parte dos empreendimentos beneficiados: questão fiscal – arrecadação de tributos; questão social – geração de empregos; e a questão econômica – valor adicionado. Destaca-se que o compromisso das empresas se refere ao investimento a ser realizado, o qual, pressupõe-se, não ocorreria caso a mesma não recebesse o incentivo financeiro. As constatações feitas nesta análise são referentes apenas aos dados do FUNDOPEM/RS e relativas às empresas beneficiadas, isto é, uma análise apenas do Programa, portanto não levando em consideração fatores macroeconômicos externos e suas influências.

Para esta parte do estudo, em que são analisados dados do programa, vale ressaltar que se trata de dados *ex-ante* aos investimentos, que podem ter sido realizados, ou não, que podem ter gerado mais empregos e mais investimentos, ou apenas não terem sido efetivados. Também, os valores em reais apresentados foram atualizados conforme a inflação de cada período, tendo como base o ano de 2015 para uma análise mais atual possível.

A análise sugere conclusões indicativas que confirmam os mesmos resultados alcançados pelos estudos técnicos referidos anteriormente (Toigo e Silva, 2012) em relação à concentração dos projetos beneficiados nas regiões mais industrializadas e desenvolvidas do Rio Grande do Sul.

Para o primeiro gráfico apresenta-se o número de projetos aprovados em cada período do estudo:

Gráfico 1 – Projetos aprovados para fruição do FUNDOPEM/RS de 2011 a 2015

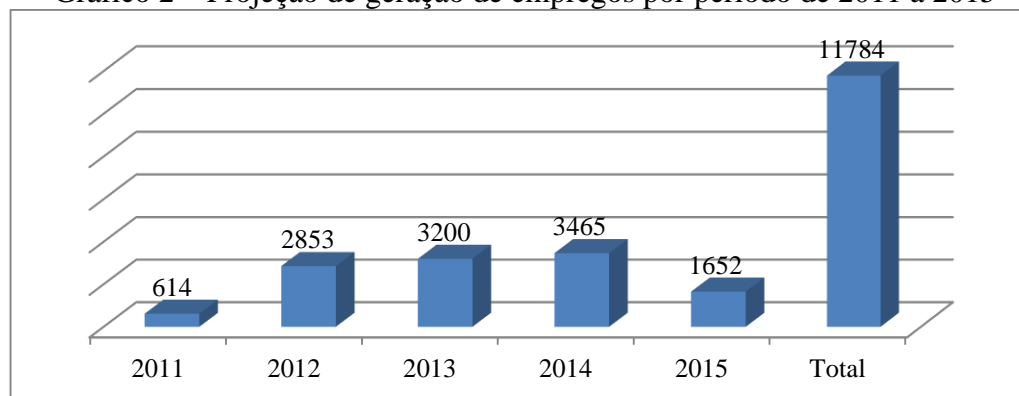


Fonte: elaborado pelo autor. Dados SEADAP.

O gráfico 1 apresenta um número total de 200 projetos aprovados, no período de análise, alcançando uma média de 40 projetos por ano. Logo no primeiro ano, apresenta um número de projetos muito menor que a média. Este fato, segundo técnicos do SEADAP, ocorre geralmente pelas mudanças introduzidas a cada início de governo. Logo, dificulta a agilidade dos projetos seguirem para aprovação. No entanto, no ano de 2015, também início de novo governo, não se observou esta tendência.

O gráfico 2 apresenta o número de geração de empregos por período:

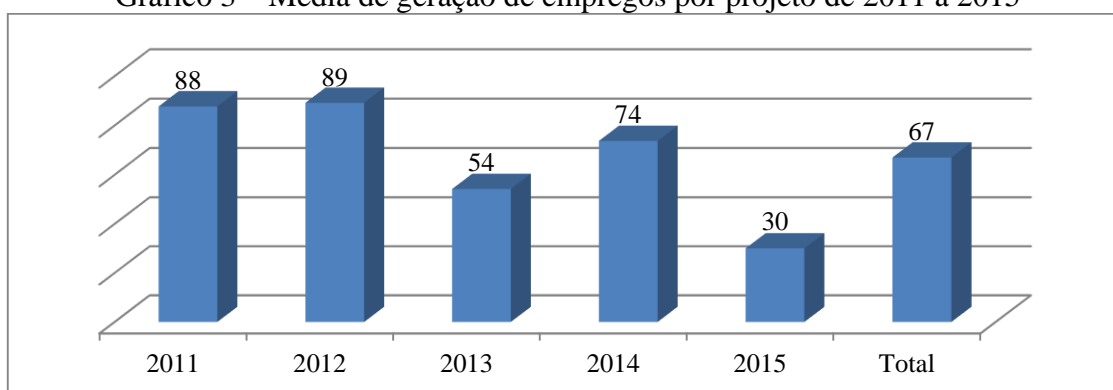
Gráfico 2 – Projeção de geração de empregos por período de 2011 a 2015



Fonte: elaborado pelo autor. Dados SEADAP.

No período de análise, ocorre uma curva ascendente de 2011 com 614 empregos até o ano de 2014, com 3465 empregos, voltando a decrescer em 2015. Para estes resultados encontrados, verifica-se a importância do Programa no que tange à geração de emprego pois, como já observado, presumindo que os investimentos não fossem efetivados caso não houvesse o benefício, o número expressivo de 11.784 empregos em 5 anos não seria realizado. Para a próxima análise, o gráfico 3 mostra a média de geração de empregos por projeto:

Gráfico 3 – Média de geração de empregos por projeto de 2011 a 2015

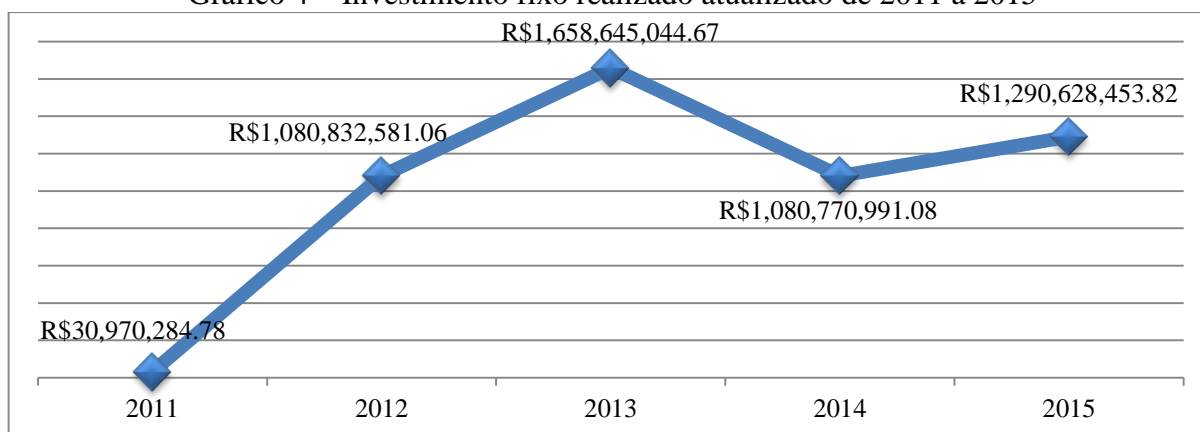


Fonte: elaborado pelo autor. Dados SEADAP.

A média do número de geração de empregos por projeto apresenta seu melhor resultado em 2011 e 2012, conferindo o pior ano em 2015, com 30 empregos por projeto. Apesar do primeiro ano de análise não ter efetivado um número de projetos razoável, conforme os outros anos, a geração de emprego por projeto foi bastante satisfatória, obtendo 67 empregos por empresa em todo período de análise.

O gráfico 4 apresenta a projeção de investimento dos projetos para cada período. Todos os valores foram atualizados de acordo com a inflação de cada período tendo como base o ano de 2015.

Gráfico 4 – Investimento fixo realizado atualizado de 2011 a 2015



Fonte: elaborado pelo autor. Dados SEADAP.

O gráfico evidencia a deficiência do número de projetos aprovados e consequentemente os baixos valores de investimento fixo total, a serem realizados no ano de 2011. Logo, o ano de 2013 obteve o maior volume de investimento fixo total, também, pelo fato de ser o período com maior número de projetos aprovados, 59, como apresentado na

tabela 2. A média do investimento fixo por projeto tem seu pior resultado no primeiro ano, 2011, com R\$4.424.326,40 para cada um dos 7 projetos, e seu melhor resultado no ano seguinte, 2012, com R\$33.776.018,16 para cada um dos 32 projetos.

Para as análises referentes aos COREDEs em que os projetos foram aprovados, apresenta-se a tabela 2 no qual relaciona o último IDESE (2013) para cada COREDE e seus respectivos números de projetos aprovados, no período de análise:

Tabela 2 – Número de projetos aprovados por COREDE e seu respectivo IDESE/2013

<b>Corede</b>	<b>Projetos</b>	<b>Idese/2013</b>
Alto da Serra do Botucaraí	2	0,7329
Alto do Jacuí	2	0,7801
Campanha	0	0,6986
Campos de Cima da Serra	2	0,7110
Celeiro	0	0,7291
Central	1	0,7382
Centro Sul	4	0,6789
Fronteira Noroeste	3	0,7814
Fronteira Oeste	3	0,6844
Hortênsias	5	0,7387
Jacuí Centro	0	0,6996
Litoral	2	0,7050
Médio Alto Uruguai	2	0,7311
Metropolitano Delta do Jacuí	23	0,7628
Missões	0	0,7362
Nordeste	9	0,7448
Noroeste Colonial	6	0,8002
Norte	12	0,7954
Paranhana Encosta da Serra	4	0,7207
Produção	11	0,7729
Rio da Várzea	8	0,7548
Serra	43	0,8153
Sul	4	0,6852
Vale do Caí	10	0,7638
Vale do Jaguari	0	0,7160
Vale do Rio dos Sinos	11	0,7276
Vale do Rio Pardo	11	0,7360
Vale do Taquari	22	0,7890
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>200</b>	<b>0,7465</b>

Fonte: elaborado pelo autor. Dados SEADAP e FEE.

A tabela 2 indica 5 COREDEs nos quais não ocorreu nenhum investimento. Foram eles: Campanha, Celeiro, Jacuí Centro, Missões e Vale do Jaguari. Todos estes apresentam

IDESE menor que a média do Estado, ou seja, não possuem um desenvolvimento “satisfatório” quanto à educação, saúde e renda. Já os 4 COREDEs com o maior número de projetos aprovados, em ordem do maior número para o menor, são: Serra, Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Taquari e Norte. Estes, além de corresponderem por 50% do total do número de projetos, possuem seus respectivos IDESEs acima da média do Estado, sugerindo duas falhas do FUNDOPEM/RS. Destaca-se então a primeira, em não direcionar nenhum projeto para os 5 COREDEs nos quais possuem relativo atraso de desenvolvimento e a segunda, ao direcionar metade dos projetos para regiões já desenvolvidas, concentrando ainda mais a indústria do Estado, conseqüentemente, a economia.

A tabela 3 relaciona a projeção de geração de empregos por COREDE, assim como seu respectivo IDESE/2013:

Tabela 3 - Projeção de geração de empregos total, de 2011 a 2015, por COREDE e seu IDESE/2013

<b>Projeção de geração de empregos</b>		
<b>COREDE</b>	<b>Total</b>	<b>Idese/2013</b>
Alto da Serra do Botucaraí	<b>225</b>	0,7329
Alto do Jacuí	<b>80</b>	0,7801
Campanha	<b>0</b>	0,6986
Campos de Cima da Serra	<b>88</b>	0,7110
Celeiro	<b>0</b>	0,7291
Central	<b>60</b>	0,7382
Centro Sul	<b>86</b>	0,6789
Fronteira Noroeste	<b>223</b>	0,7814
Fronteira Oeste	<b>86</b>	0,6844
Hortênsias	<b>145</b>	0,7387
Jacuí Centro	<b>0</b>	0,6996
Litoral	<b>158</b>	0,7050
Médio Alto Uruguai	<b>261</b>	0,7311
Metropolitano Delta do Jacuí	<b>1249</b>	0,7628
Missões	<b>0</b>	0,7362
Nordeste	<b>183</b>	0,7448
Noroeste Colonial	<b>561</b>	0,8002
Norte	<b>1137</b>	0,7954
Paranhana Encosta da Serra	<b>731</b>	0,7207
Produção	<b>683</b>	0,7729
Rio da Várzea	<b>302</b>	0,7548
Serra	<b>2164</b>	0,8153
Sul	<b>84</b>	0,6852
Vale do Caí	<b>501</b>	0,7638
Vale do Jaguari	<b>0</b>	0,7160
Vale do Rio dos Sinos	<b>1153</b>	0,7276
Vale do Rio Pardo	<b>637</b>	0,7360
Vale do Taquari	<b>989</b>	0,7890
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>11784</b>	<b>0,7465</b>

Fonte: elaborado pelo autor. Dados SEADAP.

Pode-se ver a disparidade no número de geração de emprego total para alguns COREDEs desenvolvidos como Serra (2164 empregos), Metropolitano Delta do Jacuí (1249 empregos), Vale do Rio dos Sinos (1153 empregos) e Norte (1137 empregos). Assim, há também uma concentração da geração de emprego entre os COREDEs.

A tabela 4 apresenta a relação de investimento real total planejado por COREDE, no período de análise, e seu respectivo IDESE/2013, para uma análise de “direcionamento” dos recursos. Todos os valores foram atualizados de acordo com a inflação de cada período tendo como base o ano de 2015.

Tabela 4 – Investimento fixo total, de 2011 a 2015, por COREDE e seu IDESE/2013

COREDE	Total	IDESE/2013
Alto da Serra do Botucará	R\$ 5.759.723,14	0,7329
Alto do Jacuí	R\$ 97.988.699,52	0,7801
Campanha	R\$ -	0,6986
Campos de Cima da Serra	R\$ 46.629.133,62	0,7110
Celeiro	R\$ -	0,7291
Central	R\$ 3.859.915,23	0,7382
Centro Sul	R\$ 54.029.540,72	0,6789
Fronteira Noroeste	R\$ 62.191.159,74	0,7814
Fronteira Oeste	R\$ 142.315.373,10	0,6844
Hortênsias	R\$ 118.909.247,15	0,7387
Jacuí Centro	R\$ -	0,6996
Litoral	R\$ 38.034.909,84	0,7050
Médio Alto Uruguai	R\$ 79.284.245,07	0,7311
Metropolitano Delta do Jacuí	R\$ 1.168.522.193,11	0,7628
Missões	R\$ -	0,7362
Nordeste	R\$ 29.076.095,80	0,7448
Noroeste Colonial	R\$ 226.315.712,49	0,8002
Norte	R\$ 187.967.836,89	0,7954
Paranhana Encosta da Serra	R\$ 43.254.439,82	0,7207
Produção	R\$ 467.436.572,69	0,7729
Rio da Várzea	R\$ 31.344.465,08	0,7548
Serra	R\$ 751.728.053,73	0,8153
Sul	R\$ 53.353.485,64	0,6852
Vale do Caí	R\$ 205.749.290,34	0,7638
Vale do Jaguari	R\$ -	0,7160
Vale do Rio dos Sinos	R\$ 752.549.640,38	0,7276
Vale do Rio Pardo	R\$ 356.850.367,71	0,7360
Vale do Taquari	R\$ 218.697.254,59	0,7890
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>R\$ 5.141.847.355,41</b>	<b>0,7465</b>

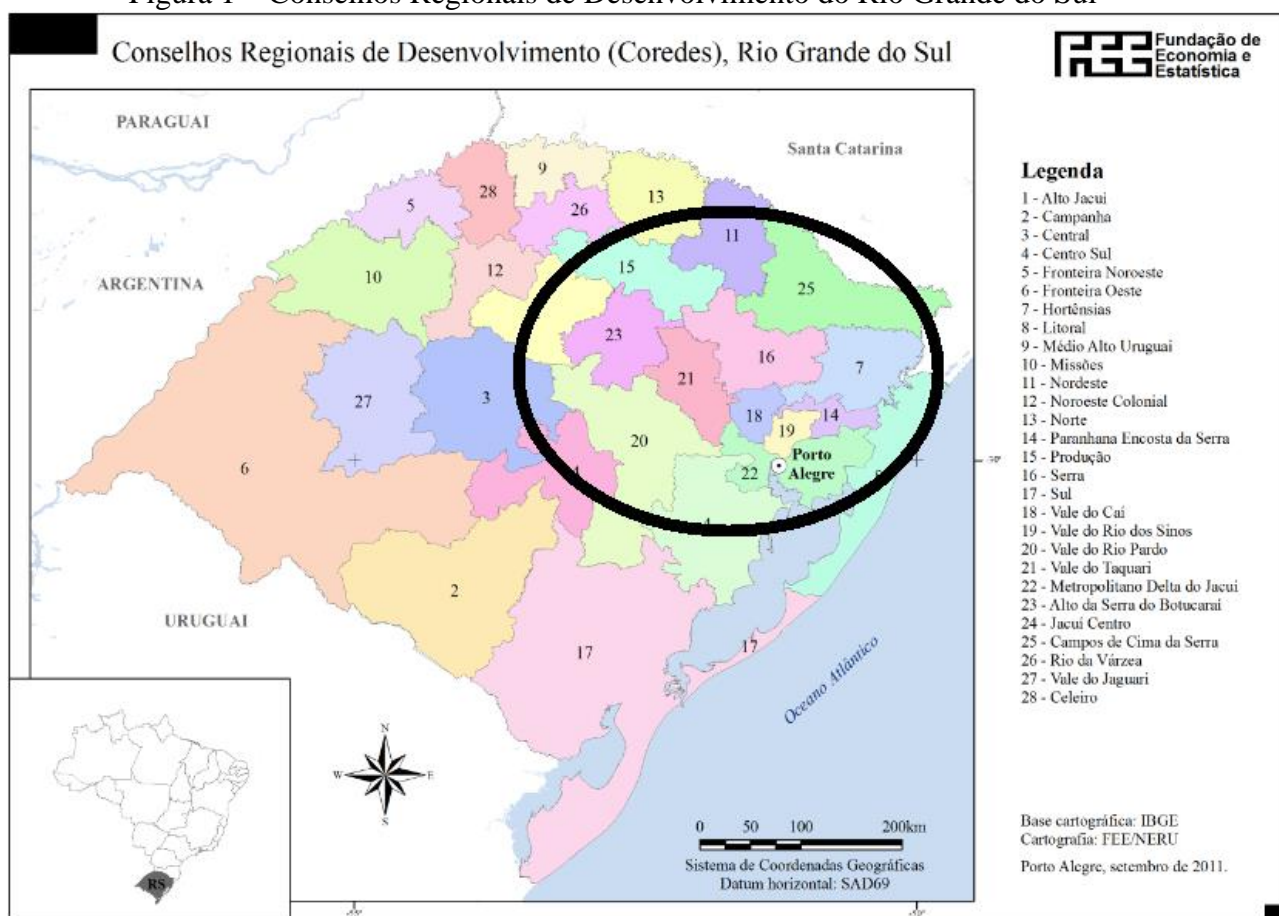
Fonte: elaborado pelo autor. Dados SEADAP.

Pode-se também concluir com a análise desta tabela, a relação explícita de atendimento do programa para alguns COREDEs em detrimento de outras regiões com mais necessidade de desenvolvimento, como ocorre com os 5 principais: Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos, Serra, Produção e Vale do Rio Pardo, do maior para o menor, em relação ao valor de investimento projetado. Destes, apenas Vale do Rio dos Sinos e Vale do Rio Pardo que possuem IDESE/2013 abaixo da média do Estado, ou seja, necessitam de uma intervenção por parte do Governo para se desenvolverem.

Destá forma, sugere-se que a política de desenvolvimento regional, por parte do Governo, seja mais aplicada nestas regiões, como ocorreu com a introdução do INTEGRAR/RS, o qual estabelece um abatimento entre 10% e 90% para o projeto a ser incentivado pelo FUNDOPEM/RS, considerando o COREDE e o município de localização do empreendimento, induzindo a uma melhor distribuição dos investimentos.

A figura 1 refere-se ao mapa do Rio Grande do Sul com a divisão dos COREDEs. A região destacada sobre a imagem indica o conglomerado onde estão concentrados os maiores valores de investimento fixo e geração de emprego, pelos projetos.

Figura 1 – Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul



Fonte: FEE, editado pelo autor.

Os 5 COREDEs anteriormente citados, com maior volume de investimentos, assim como 3 dos que possuem maior número de empregos projetados, estão no centro da região sublinhada, como seguem: Metropolitano Delta do Jacuí (22), Vale do Rio dos Sinos (19), Serra (16), Produção (15) e Vale do Rio Pardo (20). No total, estes 5 COREDEs somam R\$3.497.086.827,63 de investimentos fixos a serem realizados através do FUNDOPEM/RS, ou seja, responsável por 68% de todo investimento no período analisado. Já em relação ao número de emprego total, estas 5 regiões respondem por 5885 empregos, de acordo com a tabela 6, atingindo 50% do total do Estado.

Para a tabela 5 apresenta-se a relação de fruição, por parte das empresas, com o incentivo do FUNDOPEM/RS relacionados com a geração de emprego e a média encontrada do valor fruído por emprego. Todos os valores foram atualizados de acordo com a inflação de cada período tendo como base o ano de 2015.

**Tabela 5 – Fruição do benefício por número de empregos gerados, de 2011 a 2015**

<b>Fruição FUNDOPEM/RS</b>					
<b>Ano</b>		<b>Valor</b>	<b>Projeção de empregos</b>		<b>Valor fruído/emprego</b>
2011	R\$	206.160.083,92	614	R\$	335.765,61
2012	R\$	200.299.557,57	2853	R\$	70.206,64
2013	R\$	219.924.622,95	3200	R\$	68.726,44
2014	R\$	232.087.128,00	3465	R\$	66.980,41
2015	R\$	160.780.000,00	1652	R\$	97.324,46
<b>Média</b>	<b>R\$</b>	<b>203.850.278,49</b>	<b>2357</b>	<b>R\$</b>	<b>127.800,71</b>

Fonte: elaborado pelo autor. Dados SEFAZ.

Pode-se concluir, com estes números apresentados, que o valor de fruição dos projetos ocorreu de forma constante, desde o início da análise (2011) até o penúltimo ano (2014), reduzindo em torno de 31% no último ano (2015), em relação ao ano anterior. Nos anos de 2013 e 2014 observamos os maiores valores, que aumentam a média anual de fruição do benefício para R\$ 203.850.278,49, no período estudado.

Relacionando os dados de fruição com a projeção de geração de empregos, temos um resultado muito elevado no primeiro ano, com R\$ 335.765,61 “renunciados”, por parte do governo, para cada emprego gerado naquele ano. Porém, como observado na tabela 3, houve uma melhora nos números de geração de emprego dos anos de 2011 até 2014, correspondendo pelos maiores valores fruídos, no período. Assim, como sugestão de um próximo estudo, dever-se-ia fazer uma análise técnica em relação ao impacto desta renúncia com a geração de emprego e renda.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No plano da política regional é importante destacar que a ausência de uma política industrial federal abriu o caminho para os Estados brasileiros passarem a atuar como agentes autônomos, na tentativa de usar a isenção do ICMS como alavanca de atração dos investimentos privados, resultando na guerra fiscal. É preciso, por isso, retomar a iniciativa de coordenação no plano nacional e reformar o conjunto institucional da política macrorregional. O novo estilo de política deveria combinar iniciativas locais e estaduais com processos coordenados no plano federal, sob uma política industrial regionalizada, capaz de direcionar, prioritariamente, incentivos ao investimento em regiões menos desenvolvidas.

O papel do FUNDOPEM/RS, o qual busca fortalecer preferencialmente os setores identificados como estratégicos, é fundamental na medida em que é preciso haver um plano mais amplo de desenvolvimento, que promova o desenvolvimento não apenas com incentivos fiscais, mas também, por exemplo, através de obras de infraestrutura. Caso os aspectos estruturais das decisões locacionais das empresas (estratégicos, logísticos e operacionais) sejam fortalecidos, o uso de incentivos fiscais poderá não ser mais tão necessário, uma vez que mais empresas optariam por qualquer região dentro do Estado como seu local “ótimo”, pois, a preferência pela localização da indústria no Brasil, hoje, está, de fato, relacionada a benefícios por parte dos governos e a proximidade de um maior contingente populacional para consequentemente ter um maior mercado consumidor com custos de logística menores.

Tratando-se da descentralização industrial no Estado, através da análise dos dados percebe-se que o programa não se tornou eficaz. Algumas das regiões com menor desenvolvimento, segundo o IDESE/2013, não conseguiram atrair nenhum dos investimentos incentivados pelo programa, mesmo com o auxílio do INTEGRAR/RS sendo inversamente proporcional ao desenvolvimento do município e, outras regiões, ainda que tenham recebido, ocorreram em baixo número de projetos e investimento fixo total. Destaca-se, portanto, que segundo a análise do programa realizada na esfera do desenvolvimento regional, é de suma importância haver um maior benefício para investimentos nas regiões menos desenvolvidas, visto a geração de novos investimentos serem propensos a ocorrer nas regiões mais desenvolvidas.

Nestes anos de análise ocorrera uma centralização das empresas beneficiadas pelo programa, se concentrando nas macrorregiões da Serra, Metropolitana e Vales. A maioria com IDESE/2013 maior que a média do Estado, além de ser o da Serra o maior índice entre todos os COREDEs.

Com este estudo, percebe-se que a preocupação maior do governo do Estado aponta mais na direção de atrair novas indústrias do que melhorar a sua distribuição regional de investimentos/desenvolvimento. Contudo, não se pode deixar de ressaltar a participação desse Programa, que ao longo do tempo se tornou fundamental no desenvolvimento do Estado, pois o FUNDOPEM/RS passou a integrar uma estratégia mais ampla de desenvolvimento, estando claramente definida através do documento que estabelece a Política Industrial do Estado do Rio Grande do Sul. É fundamental que se compreenda que um Programa, como o FUNDOPEM/RS, não pode, sozinho, mudar o rumo de uma região e levá-la a um patamar superior de desenvolvimento.

Fica urgente proporcionar o surgimento de novos centros potenciais de crescimento fora da área central, identificado neste estudo como o eixo Porto Alegre – Caxias do Sul, para facilitar a difusão espacial do crescimento econômico. Antes de tudo, é mister obter a distribuição das atividades econômicas, principalmente da indústria, elemento motor do crescimento e do desenvolvimento econômico.

Assim, não resta dúvida que a criação e o aperfeiçoamento de instrumentos para o Programa são condições imprescindíveis para manter-se parte de uma política industrial contemporânea.

Neste sentido, na avaliação das políticas industriais atuais, destaca-se a possibilidade de um novo estudo analisar e comparar Programas de incentivo à indústria de outros Estados, para convergir suas características e idealizar um programa modelo que potencialize o alcance de seus objetivos, com maiores resultados tanto para as empresas como para a sociedade. Além deste, outro caminho possível seria avaliar a qualidade do gasto público ou, avaliar a qualidade da despesa fiscal, da desoneração fiscal, em benefício da sociedade.

De um modo geral, pensar em alocar recursos para as regiões economicamente menos desenvolvidas é refletir sobre a sustentabilidade de um sistema socioeconômico que se baseia na construção e na reconstrução das desigualdades no tempo e no espaço.

## REFERÊNCIAS

- ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. **Incentivos fiscais e desenvolvimento econômico: a função das normas tributárias indutoras em tempos de crise.** *Monografia* premiada com menção honrosa no XV Prêmio Tesouro Nacional – 2010: Homenagem a Joaquim Nabuco. Política Fiscal e a Crise Econômica Internacional. Escola de Administração Fazendária. São Paulo, 2010. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Premio2010\\_Tema\\_3\\_MH1.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Premio2010_Tema_3_MH1.pdf)> Acesso em: 20 out. 2015.
- BALBINO, Camila Bastos. **Empresa estatal como instrumento de apoio ao desenvolvimento econômico: estudo de caso sobre a Caixa Econômica Federal – 2000-2012.** *Monografia*. Departamento de Ciências Econômicas. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2013. Disponível em: <<http://cnm.ufsc.br/files/2013/09/Monografia-da-Camila-Balbino.pdf>> Acesso em: 30 out. 2016.
- BANDEIRA, Pedro Silveira. Reforma tributária, guerra fiscal e crescimento regional. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, v.19, n.3. Porto Alegre, 1991. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/504/742>> Acesso em: 01 out. 2015.
- BISPO, Jorge de Souza. **Criação e distribuição de riqueza pela Zona Franca de Manaus.** *Tese* (Doutorado) – Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-04122009-161933/pt-br.php>. Acesso em: 19 nov. 2015.
- BITTENCOURT, Pablo Felipe. **Dinâmica da inovação e arranjos produtivos locais: uma análise da distribuição da atividade industrial em Santa Catarina.** *Dissertação* (Mestrado em Economia). Curso de Pós-Graduação em Economia. Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina, 2006. Disponível em: <<http://necat.ufsc.br/files/2011/10/Pablo-Felipe-Bittencourt.pdf>> Acesso em: 15 out. 2015.
- BRITO, Marco Antônio de Souza. **Renúncia fiscal e o setor de máquinas e equipamentos agrícolas: as políticas de incentivos tributários e seus efeitos no Estado do Rio Grande do Sul, no âmbito do ICMS, de 1970 a 2008.** *Dissertação* (Mestrado em Economia) – Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.
- COUTINHO; Luciano G. Marcos e desafios de uma política industrial contemporânea. **Desenvolvimento em Debate**. vol. 2, p. 191. Organizadora: Ana Célia Castro. BNDES, Biblioteca Digital. 2002. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3016/2/Desenvolvimento%20em%20debate%20-%20v.%202.pdf>>. Acesso em: 17 mai. 2016.
- DAL MASO, Renato Antônio. **FUNDOPEM: Uma síntese das avaliações da política industrial.** Texto para discussão nº 103. Fundação de Economia e Estatística, Rio Grande do Sul, 2012. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/03/20140324103.pdf>> Acesso em: 19 nov. 2015.

DELLAMEA, Renata Bastos. **A política de atração e manutenção dos investimentos industriais do Estado do Rio Grande do Sul.** Uma análise do Fundo Operação Empresa. *Dissertação* (Mestrado) – Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Econômicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2001.

FORMIGONI, Henrique Pereira. **A influência dos incentivos fiscais sobre a estrutura de capital e a rentabilidade das companhias abertas brasileiras não financeiras.** *Tese* (Doutorado em Ciências Contábeis), Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-13012009-155610/pt-br.php>. Acesso em: 19 nov. 2015.

GOULARTI, Juliano Giassi. **Renúncia fiscal e a política de apoio á indústria em Santa Catarina: um estudo do Programa de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PRODEC).** Trabalho apresentado na IV Conferência Internacional de História Econômica e VI Encontro de Pós-Graduação em História Econômica. Mestrando em Desenvolvimento Regional, FURB. Blumenau, Santa Catarina, 2010. Disponível em: [http://cihe.fffch.usp.br/sites/cihe.fffch.usp.br/files/Juliano\\_Goularti\\_0.pdf](http://cihe.fffch.usp.br/sites/cihe.fffch.usp.br/files/Juliano_Goularti_0.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2015.

KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. **Economia Industrial.** Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil. 2. ed. São Paulo: Editora Campus, 2002.

LIMA, Antônio Ernani Martins. **Avaliação de impacto e de efeitos econômicos nas regiões do Rio Grande do Sul dos projetos e investimentos industriais incentivados pelo Fundopem no período 1989/1998.** *Tese* (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

MATTOS, Enlinson; ROCHA, Fabiana; TOPORCOV, Patrícia. Programas de incentivos fiscais são eficazes? Evidência a partir da avaliação do impacto do Programa Nota Fiscal Paulista sobre a arrecadação de ICMS. **Revista Brasileira de Economia.** Rio de Janeiro, v. 67 n. 1 / p. 97–120. Janeiro-março de 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-71402013000100005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402013000100005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 19 nov. 2015.

MIOTO, Beatriz Tamasso. LINS, Hoyêdo Nunes. MATTEI, Lauro. A realidade demográfica de Santa Catarina na virada para o século XXI. *In*: LINS, Hoyêdo Nunes; MATTEI, Lauro (Orgs.). **A Socioeconomia Catarinense: cenários e perspectivas no início do século XX.** Chapecó, Santa Catarina: Editora Argos, 2010. Disponível em: [http://www.isthmus.com.br/argos/dados/MaisDetalhes31636\\_1.pdf](http://www.isthmus.com.br/argos/dados/MaisDetalhes31636_1.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2015.

NASCIMENTO, Sidnei Pereira do. **Guerra fiscal: uma avaliação com base no PIB, nas receitas de ICMS e na geração de empregos, comparando Estados participantes e não participantes.** *Tese* (Doutorado) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo. Piracicaba, 2008. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-11082008-154933/pt-br.php>. Acesso em: 17 nov. 2015.

NASCIMENTO, Sidnei Pereira do. Guerra Fiscal: Uma análise quantitativa para Estados participantes e não participantes. **Revista Economia.** v. 10, n. 2, p. 211-237. Brasília, maio-

agosto de 2009. Disponível em:  
<[http://www.anpec.org.br/revista/vol10/vol10n2p211\\_237.pdf](http://www.anpec.org.br/revista/vol10/vol10n2p211_237.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2015.

OLIVEIRA, Jofre Luís da Costa. **Zona Franca de Manaus: um estudo sobre a renúncia tributária dos entes federativos e os benefícios socioeconômicos gerados pelo modelo.** *Dissertação* (Mestrado) – Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/35439>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

OLIVEIRA, Larissa Gabrielle Soares Marinho de; CUNHA, Jacqueline Veneroso Alves da; NASCIMENTO, Silvério Antônio do; AVELINO, Bruna Camargos. Análise das políticas de incentivos fiscais nos municípios brasileiros: o caso da instalação da Grendene no Município de Teixeira de Freitas – Bahia. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**. Florianópolis, 2014. Disponível em: <http://www.bibliotekevirtual.org/index.php/2013-02-07-03-02-35/2013-02-07-03-03-11/422-rccc/v13n40/3356-analise-das-politicas-de-incentivos-fiscais-nos-municipios-brasileiros-o-caso-da-instalacao-da-grendene-no-municipio-de-teixeira-de-freitas-ba.html>. Acesso em: 01 out. 2015.

PRADO, Sergio; CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. **A guerra fiscal no Brasil**. São Paulo, 2000.

RODRIGUES JÚNIOR, Manuel Salgueiro. **A DVA como instrumento para mensuração da relação custo-benefício na concessão de incentivos fiscais: um estudo de casos.** *Dissertação* (Mestrado em Contabilidade e Controladoria) – Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade do Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-30082004-145853/pt-br.php>. Acesso em: 15 out. 2015.

SILVA, Mariana Bergmann da. **Otimização de redes de distribuição física considerando incentivo fiscal baseado no crédito presumido de ICMS.** *Dissertação* (Mestrado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3148/tde-08012008-164701/pt-br.php>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Estrutura espacial das atividades econômicas do Rio Grande do Sul, 1999/2000.** Artigo apresentado no 2º Encontro de Economia Gaúcha. Porto Alegre, 2004. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/eventos/encontro-de-economia-gaucha/2-encontro-de-economia-gaucha-2004>. Acesso em: 15 out. 2016.

STEIN, Natália Branco. **A distribuição espacial da indústria gaúcha: uma análise dos fatores de localização e das políticas públicas de incentivo à indústria.** *Dissertação* (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2015. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/122506>. Acesso em: 27 out. 2016.

SUZIGAN, Wilson. **Agglomerações industriais: avaliação e sugestões de políticas.** Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia. UNICAMP-IE. Campinas, São Paulo. 2000. Disponível em: [www.ie.unicamp.br](http://www.ie.unicamp.br). Acesso em: 1 out. 2015.

TOIGO, Andressa Reis; SILVA, Carlos Eduardo Lobo e. **Uma avaliação sobre a execução do Fundopem/RS como instrumento de combate às desigualdades regionais**. Artigo apresentado no 6º Encontro de Economia Gaúcha realizado pela PUCRS. Porto Alegre, 2012. Disponível em:  
[http://www.pucrs.br/eventos/eeg/download/Mesa11/Uma\\_Avaliacao\\_sobre\\_a\\_Execucao\\_do\\_FundopemRS\\_como\\_Instrumento\\_de\\_Combate\\_as\\_Desigualdades\\_Regioniais.pdf](http://www.pucrs.br/eventos/eeg/download/Mesa11/Uma_Avaliacao_sobre_a_Execucao_do_FundopemRS_como_Instrumento_de_Combate_as_Desigualdades_Regioniais.pdf). Acesso em: 13 out. 2015.

**ANEXO A – FLUXOGRAMA DE FUNCIONAMENTO DO FUNDOPEM/RS**

