

Textos para Discussão FEE N° 103

Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

Fundopem: uma síntese das avaliações da política industrial

Renato Antonio Dal Maso

Porto Alegre, março de 2012



SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Secretário: João Motta



**Fundação de
Economia e
Estatística**

DIRETORIA

Presidente: Adalmir Antonio Marquetti

Diretor Técnico: André Luis Forti Scherer

Diretor Administrativo: Roberto Pereira da Rocha

CENTROS

Estudos Econômicos e Sociais: Renato Antonio Dal Maso

Pesquisa de Emprego e Desemprego: Dulce Helena Vergara

Informações Estatísticas: Cecília Rutkoski Hoff

Informática: Luciano Zanuz

Documentação: Tânia Leopoldina P. Angst

Recursos: Maria Aparecida R. Forni

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pela FEE, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fundação de Economia e Estatística.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.

<http://www.fee.rs.gov.br/textos-para-discussao>

Fundopem: uma síntese das avaliações da política industrial

Renato Antonio Dal Maso*

RESUMO

O presente estudo aborda a política industrial do Governo do Estado do Rio Grande do Sul realizada através do Fundo de Desenvolvimento da Pequena e Média Empresa (Fundopem). Essa política representou a principal medida de fomento industrial adotada no Estado, no período entre 1972 e 2010. O *paper* sintetiza as informações e o conhecimento gerados pelos diversos estudos técnicos de avaliação sobre o Fundopem. Os estudos concluíram que a execução da política não realiza seus principais objetivos, que são a desconcentração espacial da indústria, a geração de empregos e a manutenção de indústrias no RS. Efetivamente, a política representa um instrumento de fomento e de atração de novos empreendimentos. A análise discute o formato da política que define múltiplos objetivos genéricos para atender aos interesses da indústria no RS. Nesse sentido, a política do Fundopem se esgotou como instrumento de fomento e atração de investimentos, porque a qualidade do gasto com os incentivos fiscais e desonerações fiscais e/ou as perdas de arrecadação fiscal não podem ser avaliadas, tampouco podem ser medidos seus resultados e impactos. Portanto, o RS carece de uma nova política industrial, que possa ser avaliada em seus impactos.

Palavras-chaves: política industrial do Rio Grande do Sul; Fundopem; Fundo de Desenvolvimento da Pequena e Média Empresa.

Classificação do JEL: O25.

ABSTRACT

The paper addresses the Government's industrial policy of the State of Rio Grande do Sul (RS) held by the Fundo de Desenvolvimento da Pequena e Média Empresa (Fundopem). This policy was the main measure of industrial development. The paper summarizes the information and knowledge generated by the various technical studies on the evaluation Fundopem. Studies concluded that implementation of the policy will not achieve its main objectives which are the spatial deconcentration of industry, job creation, maintenance industries in RS. Indeed, the policy represents an instrument for promoting and attracting new industrial projects. The analysis discusses the format of the policy that defines generic multiple objectives to meet the industry's interests in RS. In this sense, the policy has run Fundopem as an instrument for promoting and attracting investments for the quality of spending with tax incentives and tax exemptions and / or losses of tax revenue can not be assessed and measures outcomes and impacts. Therefore, RS needs a new industrial policy that evaluates their impact.

Keywords: Industrial policy of the State of Rio Grande do Sul; Fundopem; Fund Operating Company.

JEL classification: O25.

* E-mail: dalmazo@fee.tche.br

1. A política industrial do Fundopem

O Fundo de Desenvolvimento da Pequena e Média Empresa (Fundopem) se constituiu na principal política industrial do Governo do Estado do RS, junto com os demais instrumentos de atração de empresas, como os distritos industriais e as áreas industriais, etc. Foi criado no ano de 1972 e mantido pelos sucessivos Governos do RS, tendo o objetivo de dar incentivos para atrair, manter e fomentar empreendimentos industriais. A execução da política é uma atribuição da Secretaria Estadual de Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI). A seguir, apresentam-se as suas principais características e as distintas fases, especialmente os resultados dos estudos técnicos sobre essa política industrial.

A política industrial do Fundopem foi avaliada por vários estudos técnicos que abarcam o período 1972 a 2002. Posteriormente, foram impostas restrições ao acesso das informações sobre a aplicação do Fundopem e aos dados sobre os incentivos. Inclusive, as conclusões e sugestões dos estudos não foram incorporadas nas últimas reedições. Ambos chegam ao consenso de que a política não atinge seus múltiplos objetivos genéricos. Ou seja, essa intervenção estatal por meio de instrumentos de incentivos fiscais não é adequada para atingir os objetivos propostos. Afirmam que ela gera impactos contrários, como o aumento da concentração espacial da indústria, baixa geração de novos empregos e aumento da concentração dos empregos e baixo impacto na atração de novos investimentos, inclusive em relação à manutenção de indústrias no RS. Consideraram ser uma política inadequada para enfrentar os objetivos de descentralização, geração de novos empregos e manutenção de investimentos e outros. Portanto, as despesas fiscais com os incentivos não materializam os múltiplos objetivos genéricos do Fundopem. Assim, essa política não tem objetivo definido. E a definição dos objetivos claramente deve ser a primeira condição para a avaliação das políticas públicas, seus resultados e impactos, a qualidade do gasto público. Nesse sentido, a política do Fundopem se esgotou. O seu formato de intervenção, através dos programas de incentivos, cria um gasto fiscal e/ou uma renúncia fiscal sem a medida da qualidade desse gasto, dessa renúncia, dessa desoneração. Não obstante, reafirma-se a necessidade de se criar outra política industrial, que possa ser avaliada.

Os recursos do Fundopem apoiam empreendimentos que visam ao desenvolvimento socioeconômico integrado de todo o Estado do RS. Os critérios de aplicação, em geral, incorporam as prioridades governamentais e, por isso, sofrem variações em cada período de mandato. Porém, foi, nos anos 90, que o Fundo criou incentivos generosos, priorizando a atração de novos investimentos, a modernização da indústria, a criação de novos empregos, o aproveitamento de produtos do setor primário, a diversificação das exportações e a desconcentração regional da indústria. Entretanto, no processo de execução da política, os objetivos considerados prioritários (descentralização e novos empregos) nunca tiveram pontuação significativa, capaz de tornar excludentes algum projeto. Tal fato demonstra que os critérios nunca foram excludentes, o que, mais uma vez, reafirma a inexistência de um objetivo definido.

Os recursos do Fundo prestam apoio financeiro às empresas industriais, visando ao desenvolvimento econômico-social de todo o Estado, direcionando-os para: (a) financiar encargos financeiros decorrentes de empréstimos concedidos pelo Banco Regional de Desenvolvimento do

Extremo Sul (BRDE); (b) cobrir encargos financeiros decorrentes de empréstimos para investimentos fixos, concedidos por outros fundos administrados pelo BRDE; e (c) financiar investimentos de capital fixo em caráter complementar a outros fundos (para instalação e expansão de industriais).

A longevidade da política do Fundopem constitui um fato relevante, tendo sido recriada e modificada nos sucessivos períodos de Governo do RS. Em termos econômicos, ela teve importância crescente. Em 1989, os benefícios representaram 0,03% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) arrecadado, elevando-se para 0,71% em 1994, somaram expressivos 6,74% em 1999 e estabilizando-se em torno de 5,0% no ano de 2002 (BORDIN, 2003, p. 9). Segundo o autor, a renúncia fiscal (desoneração fiscal ou subtração de receitas) através de todos os créditos presumidos representou 10,6% do ICMS nos anos de 2000 e de 2002. Os incentivos concedidos pelo Fundo, incluindo os dos programas setoriais vinculados, representaram 47,2% dessas renúncias fiscais em 2002 (BORDIN, 2003, p. 13). Esses dados mostram a repercussão econômica desse instrumento da política industrial em relação à receita de ICMS, que é a base geradora dos incentivos.

Os incentivos fiscais foram proibidos por legislação federal desde jan./75, para fins de harmonizar a tributação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM/ICMS (e Serviços)) no País, medida adotada pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Desde então, a legalização da política de incentivos fiscais vem se adequando, inclusive os incentivos passaram a ser chamados “incentivos financeiros”. Porém a base de cálculo dos incentivos continua sendo a mesma: o ICMS potencial gerado pelo projeto beneficiado. Portanto, o incentivo financeiro, conceitualmente como está na lei, significa que as empresas beneficiadas, primeiro, recolham o imposto devido, que seria devolvido posteriormente sob a forma de empréstimo ou de incentivo ou subsídio direto. Ou seja, convertiam parte do imposto devido em empréstimo reembolsável do Governo Estadual para a empresa beneficiada (LIMA, 2003, p. 97).

Os incentivos do Fundopem são classificados como desonerações fiscais (renúncia fiscal, gasto fiscal) e impactam na subtração de receita. Em geral, as desonerações fiscais são inexoráveis e representam institutos criados para alcançar objetos econômicos, sociais, culturais e ecológicos. Os tipos de desonerações ou renúncias fiscais mais conhecidas compreendem anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, isenção, modificação da base de cálculo e benefícios aos quais correspondam tratamento diferenciado¹. Todos esses benefícios reduzem a arrecadação potencial do imposto devido (GOVERNO DO RS, 2010, p. 2). No caso das desonerações do ICMS, elas são abrangentes e impactam na subtração de arrecadação, compreendendo os seguintes institutos: não incidência (retirada do imposto, como nas exportações); isenções (dispensa do pagamento do imposto); créditos presumidos (crédito fiscal adicional e independente do crédito fiscal que evita a não cumulatividade da tributação); reduções de base de cálculo (dispensa parcial do imposto); manutenção de créditos fiscais (operação isenta e não tributada); e os institutos da microempresa e da empresa de pequeno porte (o Simples Nacional e o Simples Gaúcho — regimes especiais) (GOVERNO DO RS, 2010, p. 08-10).²

Portanto, a visão fiscalista considera os incentivos financeiros um crédito presumido, ou seja, um crédito de ICMS adicional que impacta na subtração da arrecadação. A seguir, apresenta-se uma

¹ Ver a Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101/2000, artigo 14.

² Ver nota técnica divulgada pelo Governo do RS, SEFAZ (2010), p. 8 a 10.

classificação mais geral dos incentivos fiscal, financeiro e material, utilizados como instrumento de política econômica.

- a) Incentivo fiscal: ocorre quando há incidência de imposto e a exigência de pagamento, mas subtrai-se 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 públicas³, os financiamentos junto ao sistema financeiro oficial do Governo do RS, o incentivo concedido através do Fundopem, quando se tratar de investimento fixo a ser realizado, exceto o terreno, o financiamento às microempresas e aos microprodutores rurais e o incentivo dado sob a forma de garantias através dos bancos estatais de desenvolvimento;
- c) Incentivo material: a elaboração de projetos de infraestrutura para a localização do empreendimento sob a coordenação da Sedai; a construção das obras de serviços de infraestrutura que abrangem a terraplenagem e acesso, a rede de energia elétrica, a rede de água e esgoto e de drenagem e a rede de telecomunicações.

Os recursos dos incentivos passaram a ser identificados como uma operação financeira e não como uma operação de incentivo fiscal. Entretanto, a operação tem origem na arrecadação do ICMS pelo Tesouro (ou numa receita adicional de ICMS), que serve de base para devolução como incentivos, "[...] como subsídios, para a empresa beneficiária, em geral mediante quitação, parcial ou total, do valor mensal dos encargos financeiros e do principal decorrente de financiamento para a execução do investimento, operado por instituição financeira oficial estadual (LIMA, 2003, p. 97). A operação efetiva-se pelo acerto de um crédito presumido de ICMS concedido pelo Governo do RS (BORDIN, 2003, p. 8). No caso da operação financeira, segundo Giehl (2001, p. 94), os recursos destinados ao Fundo ingressam, primeiramente, no orçamento anual do Tesouro, como receita ordinária, depois, parte deles é devolvida às empresas beneficiadas sob a forma de crédito presumido. O autor argumenta que a operação tem uma base fiscal e são devidos ao Tesouro, por suposto, relativo ao incremento da arrecadação de ICMS gerado pela empresa beneficiária. O incentivo concretiza-se mediante a renúncia de receita fiscal, de subtração de receita, em prol de benefícios para projetos industriais. O montante subtraído equivale ao total ou a parte dos novos investimentos, dos empréstimos, dos juros incorridos pela empresa beneficiária de um crédito presumido (Giehl, 2001, p. 94).

A complexidade da operação do Fundopem e a identificação dos incentivos como recursos fiscais e/ou financeiros teve mais clareza nas reedições dos anos 70, quando se acirraram as disputas dos governos estaduais para atrair investimentos. O Governo do RS passou a autorizar as empresas beneficiadas a compensarem o valor do incentivo, mediante a apropriação de crédito tributário

³ Os distritos industriais situam-se em Gravataí, Cachoeirinha, Alvorada, Viamão, Santa Maria, Bagé, Triunfo e Rio Grande.

presumido, na própria Guia de Informação e Apuração do ICMS, mantendo-se, na Secretaria da Fazenda, os registros contábeis e de controle orçamentário dos recursos financeiros gerados pelo incentivo do Fundopem (LIMA, 2003, p. 98).

Em suma, o incentivo do Fundopem é identificado como uma desoneração fiscal, uma renúncia que subtrai receita potencial, um gasto fiscal. Tendo essa natureza, os incentivos só podem ser criados por uma política pública. A política desonera as obrigações fiscais de uma unidade que faz novos investimentos, contrata novos trabalhadores, etc. A unidade industrial é desonerada da arrecadação do ICMS, apesar de ela continuar a depender das funções da máquina estatal, como justiça, segurança, infraestrutura de energia, água e serviços de segurança, saúde, educação, etc.

O desenvolvimento integrado sempre suscitou políticas públicas do Governo do RS, tendo em vista os movimentos de concentração espacial da industrialização e de aglomeração urbana intensa nos anos recentes. Na medida em que as vantagens locais das indústrias perderam importância nesses movimentos, as empresas passaram a migrar para o entorno do circuito das regiões metropolitanas, mantendo e ampliando seus ganhos de vantagens competitivas. Assim, o movimento da localização geográfica da indústria reforça a concentração espacial e pretere o de desconcentração para as regiões menos desenvolvidas.

Neste sentido, a política pública pode exercer um papel regulador importante, mas não determinante nos desequilíbrios regionais, por exemplo, através de incentivos à atração e à manutenção de empresas, como, por exemplo, a política industrial do Fundopem. Os critérios de enquadramento dos projetos, em geral, sempre foram abrangentes e genéricos e, por isso, dificilmente eles excluíam algum projeto que atendesse os objetivos do Fundo. Inclusive, alguns critérios sempre tiveram peso político superior, em relação à pontuação valorativa no âmbito do Conselho Diretor do Fundo. Oportunamente, citam-se alguns dos critérios mais políticos do que técnicos que influenciavam a aprovação de incentivos, como os projetos de novos empreendimentos industriais, os projetos de modernização das indústrias e os de geração de novos empregos. Por sua vez, o critério da desconcentração geográfica da indústria esteve no centro das questões abordadas nos estudos sobre o Fundo. Há um consenso nas avaliações, afirmando que a política não promoveu a desconcentração industrial, ao contrário, aumentou a concentração da localização geográfica da indústria, inclusive em relação à geração de novos empregos.

Importante situar que a preocupação com a desconcentração emergiu nos anos 90, como uma alternativa para enfrentar as desigualdades regionais, especialmente as dificuldades das macrorregiões da Metade Sul, do Norte e do Litoral. O Fundopem passou a representar mais um instrumento utilizado para reduzir as desigualdades, tendo-se alterado o regimento para tal fim, bem como, para fins mais pragmáticos de enfrentamento das disputas estaduais por novos investimentos, mediante a flexibilização dos incentivos para todos os projetos industriais.

Na verdade, a principal política de desconcentração espacial da indústria no RS foi a criação dos distritos industriais e das áreas industriais públicas nas décadas de 60, 70 e 80 do século passado, orientadas pelo Conselho Estadual de Planejamento e de Expansão dos Distritos Industriais. Os distritos mais importantes situam-se em Canoas, Esteio, Gravataí, Cachoeirinha, Triunfo, Rio Grande, Alvorada e Viamão, Santa Maria e Bagé. Notavelmente, a maioria deles situa-se na Região Metropolitana de Porto Alegre, pois a sua política visava implantar polos alternativos à Grande Porto Alegre, estruturados com toda a infraestrutura econômica de energia elétrica, telefonia, saneamento

básico, estradas, etc. (DALMAZO, 1992). Portanto, nos anos 70 e 80, a política industrial do Fundopem contemplava, sim, a desconcentração espacial da indústria afinada com a política dos distritos industriais. E, por isso, os critérios de localização geográfica para a concessão de incentivos não têm pontuação no enquadramento do projeto e nem têm papel excludente, inclusive em relação à geração de emprego, etc. O debate sobre as desigualdades regionais foi intenso especialmente na primeira metade dos anos 90, ganhou força com a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), a definição de políticas regionais integradas, inclusive havendo adaptação do regimento do Fundopem. Nesse sentido, a política do Fundo incentiva empreendimentos industriais em geral e, quando houve a necessidade de incentivar segmentos específicos da indústria, foram criados subprogramas setoriais, regionais e especiais (Bordin, 2003, p. 8). A seguir apresentam-se os principais estudos técnicos sobre a política industrial do Fundopem.

2. Os principais estudos sobre o Fundopem

Os estudos examinados resgatam a memória dessa política industrial, especialmente as diretrizes orientadoras e os objetivos, destacando-se os seguintes trabalhos: Lima (2003), Dellaméa (2001), Giehl (2001), Bordin (2003), Kapron (2009), Glasenapp (2005), Ribas Júnior (2004), Varela (2004) e Pareceres do Tribunal de Contas do Estado do RS.

Em sua tese de doutoramento, Lima (2003) analisa a concentração regional da industrialização no RS e avalia os resultados do Fundopem na promoção dos investimentos industriais entre 1989 a 1999. O estudo demonstra que os projetos apoiados pela política aumentaram a concentração industrial já existente nas três principais regiões do RS, inclusive elevando a concentração dos novos empregos gerados. Entretanto, observa que a distribuição regional da indústria experimentou um processo de desconcentração apesar do Fundopem, especialmente na Região Metropolitana de Porto Alegre. Destaca que a política reeditada para os anos entre 1996 a 1998 criou novos objetivos, amplos e genéricos, através de programas setoriais de incentivos, inclusive passando a ser instrumento de atração de novos investimentos e para incentivar indústrias já instaladas no RS. Esse arranjo teve o impacto de aumentar a concentração industrial nas três regiões hegemônicas da Serra, do Vale do Rio dos Sinos e Metropolitana, mas também elevou a participação relativa nas regiões Produção, Vale do Rio Pardo, Sul, Centro-Sul e Fronteira Noroeste (p. 249). Ou seja, verifica-se que houve concentração nas regiões onde houve concessão de incentivos. Em relação ao emprego total projetado, efetivou-se apenas em 11,2%, entre 1988 e 1999. E o emprego industrial apresentou uma redução líquida de menos 5,1%.

Conclui o autor que a efetividade do objetivo de desconcentração espacial mostrou-se secundária pela instrumentação dos incentivos do Fundopem, em relação aos demais fatores determinantes da decisão empresarial de investir (p. 255). Segundo o autor, a política de intervenção do Fundopem com programas de incentivos não é um instrumento adequado para enfrentar a concentração espacial da indústria, o desemprego e as desigualdades regionais, inclusive a disputa dos estados pela atração de novos investimentos. Sintetizando seu pensamento, o desenvolvimento regional é resultante do impacto causado por múltiplas dimensões, que devem ser incorporadas nas políticas ou na operação

da política, como as dimensões da teoria, da história e das instituições, além de incorporar os aspectos micro, meso e macroeconômicos envolvidos (p. 255).

Giehl (2001) analisa o objetivo da desconcentração industrial do Fundopem, por ser uma das diretrizes mais importantes para a concessão dos incentivos entre 1988 a 2000. Busca discutir, **preliminarmente**, a eficácia do Fundopem como instrumento de fomento ao desenvolvimento industrial descentralizado. O autor apresenta as distintas fases de implementação do Fundopem, demarcadas por algumas características, e buscando identificar, dentre os seus principais objetivos, a questão da descentralização espacial. As fases são as seguintes: primeira - formulação e criação do Fundopem em 1972; segunda - alteração do caráter e da estrutura do Fundopem em 1988; terceira - criação de programas especiais de enquadramento no Fundo, em 1996; e quarta - alterações nos critérios de enquadramento no Fundo, em 1999. O estudo de Giehl (2001) investigou os impactos da política na descentralização espacial da indústria e mostrou que as concessões concentraram os incentivos para um grupo de empresas e, regionalmente, o maior volume dos recursos localizou-se na macrorregião Nordeste, onde se localizavam 74,8% dos projetos beneficiados, os quais absorveram 67,8% dos incentivos (p. 166).

A análise busca identificar como a estratégia de regionalização foi formulada pelos governos na criação e nas reformulações do Fundopem e como a regionalização emerge como critério de enquadramento das empresas. O autor afirma que essa diretriz não foi decisiva no conjunto dos projetos incentivados durante o período investigado. Ou seja, as diretrizes do Fundo que orientaram as concessões de incentivos não eram excludentes, mas tão somente atribuíam pontuação que determinava o volume de benefício do empreendimento. O autor conclui que os incentivos do Fundopem beneficiaram as empresas localizadas no eixo mais industrializado do RS. Propala, por isso, uma crítica aos critérios de desconcentração industrial, pois não excluía alguns projetos do acesso aos incentivos, mas serviam para validar o enquadramento perfeito deles para desfrutar de maior benefício.

Dellaméa (2001) resgata e sistematiza a política industrial do Governo do RS, fazendo uma abordagem histórica e descritiva das diferentes políticas, especialmente das fases distintas da formulação do Fundopem, entre 1972 a 1998. Apresenta uma descrição exaustiva da formatação da política em cada fase, destacando as características, o esquema de funcionamento dos incentivos e os seus resultados em termos da distribuição dos benefícios, por setores e regiões. O estudo representa um trabalho pioneiro fundamental para a compreensão da utilização do Fundopem em cada período.

Conforme Dellaméa (2001, p. 239), os incentivos não foram distribuídos harmoniosamente entre as regiões, mas concentrados em projetos industriais localizados em quatro regiões, basicamente. Inclusive, alguns municípios foram mais contemplados, como Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Porto Alegre, Novo Hamburgo, Gravataí, Santa Cruz do Sul e Triunfo, os quais já desfrutavam de grandes vantagens das economias externas de aglomeração industrial. Na análise da distribuição dos incentivos por Coredes, a autora (p. 210) mostra que também ocorreu uma concentração espacial dos empreendimentos incentivados, reforçando a localização geográfica da industrialização naquelas quatro regiões: Metropolitana do Delta do Jacuí (39,9%), Vale do Rio Pardo (18,8%), Vale do Rio dos Sinos (12,2%) e Serra (11,3%), que absorveram 82,15% dos investimentos. No caso dos Coredes da Metade Sul, eles foram contemplados com 9,0% dos protocolos assinados e

absorveram 3,5% do total dos investimentos (DELLAMÉA, 2001, p. 211 - Tabela 16). Os empreendimentos beneficiados dessas regiões absorveram 70,0% dos pedidos de deferimento dos incentivos, 62,0% dos empregos previstos gerados, 69,4% do ICMS a recolher, 70,0% do ICMS incremental previsto e 80,2% do valor dos benefícios fiscais (p. 239).

A análise de Bordin (2003) é lapidar para mostrar o estado da arte das desonerações fiscais do Governo do RS no período de vigência da política do Fundopem, especialmente mais recentemente, entre 1989 e 2002. O autor destaca a gama enorme de produtos beneficiados pela isenção, redução da base de cálculo do imposto ou concessão de crédito simbólico, beneficiados tanto pela legislação federal como, principalmente, pelo Governo do RS. As renúncias fiscais em geral impactaram na redução das alíquotas do imposto e na queda da arrecadação fiscal. O autor desenvolve um modelo de desonerações fiscais, comparando a alíquota nominal relativa às operações internas do Estado, que chama de hipótese ideal de tributação, e a alíquota efetiva. A alíquota efetiva é obtida pela divisão do ICMS arrecadado pelo valor adicionado fiscal. Segundo o autor, os incentivos fiscais do Fundopem têm representado o principal meio de desoneração fiscal, pois eles compunham em torno de 50% das renúncias fiscais em 2002.

Segundo Bordin (2003, p. 10), as 50 maiores empresas fomentadas pelo Fundopem representavam 8,8% do total e captaram em torno de 93,0% dos incentivos financeiros e fiscais entre 1997 e 2002. A localização dos 567 projetos beneficiados concentrou-se basicamente nos Coredes Serra, que teve 198 projetos beneficiados com 34,9% do total dos incentivos; Vale do Rio dos Sinos, com 99 projetos incentivados com 17,5% do total dos incentivos; Metropolitano, com 82 projetos e 14,5% dos benefícios; e Vale do Taquari, com 29 projetos contemplados com 5,1% dos incentivos. Esses Coredes remontaram 72,0% dos incentivos no ano de 2002 (p. 11). O autor observa ainda que, dentre as 50 maiores empresas beneficiárias, nove projetos se enquadraram no Fundopem “turbinado” e usufruíram 71,4% dos benefícios até novembro de 2002 (p. 12). Portanto, esses dados revelam que houve concentração dos incentivos concedidos, bem como a centralização dos incentivos em poucos projetos industriais.

Glasenapp (2005) aborda a política do Fundopem entre 1972 e 2003, examinando as concessões dos incentivos por período de governo, por sub-setores da economia do RS e por regiões dos Coredes. A análise privilegia os objetivos de desconcentração regional da indústria e a geração de novos empregos. A autora observa que a localização já existente das indústrias influenciou as demandas e as concessões de recursos do Fundo como incentivos. Aponta que houve maior número de pedidos de incentivos por empresas que já estavam instaladas nessas regiões mais beneficiadas (p. 87). Em outras palavras, as diretrizes da política foram incapazes de produzir efeitos na desconcentração geográfica da indústria. Inclusive destaca a larga utilização dos incentivos como um instrumento para manter e atrair indústrias no RS, especialmente para fazer frente à disputa dos estados para atração de novos investimentos — a guerra fiscal. Nas conclusões, observa que *os maiores benefícios do Fundo foram concedidos para grandes empresas localizadas nas três principais regiões: Metropolitana do Delta do Jacuí, Vale do Rio Pardo, Vale do Rio dos Sinos e Serra* (GLASENAPP, 2005, p. 100). Essas regiões absorveram mais de 82,0% do total dos empreendimentos beneficiados e localizaram 61,75% dos novos postos de trabalho criados. No caso dos grandes empreendimentos, aponta a realocação da Brahma na Região Metropolitana, tendo fechado duas unidades industriais existentes, o projeto da General Motors, bem como os projetos

localizados no Polo Petroquímico, além dos projetos dos setores de metal-mecânica e da indústria do fumo. O sub-setor petroquímico foi o mais beneficiado, seguido por fumo e/ou cigarros e metal-mecânico (p. 97).

Kapron (2009) pesquisa os objetivos de atração e de manutenção de investimentos ou de indústrias para desenvolvimento de todo o Estado, bem como para a geração de novos empregos. Segundo o autor, os generosos incentivos fiscais foram utilizados largamente para incentivar o desenvolvimento das indústrias e para atração de novos investimentos. Ele examina a evolução do volume de incentivos concedidos e o baixo nível dos investimentos anuais do Governo do RS, sugerindo que a queda das receitas fiscais e/ou do aumento das desonerações fiscais reduz a capacidade de investimento estadual. Sugere também que a causa da grave crise fiscal deriva exatamente do alargamento das concessões de incentivos, que subtraem as receitas do Tesouro. Verifica também o desempenho de vários setores industriais do RS comparativamente aos do Brasil, em relação ao desempenho sub-setorial e no quesito geração de novos empregos.

Por último, o estudo em Kapron (2009, p. 356) aborda outros objetivos da política, como diversificação industrial, renovação e dinamização da economia e aumento dos postos de trabalho. Evidencia também que 80,0% dos incentivos beneficiaram sete sub-setores industriais, concentrando o bolo dos incentivos em poucos e grandes empreendimentos, pois 90,0% do total dos benefícios foram captados por apenas 50 empresas. Avalia que os resultados setoriais da expansão da indústria, da diversificação e da geração de emprego, exceto para um ou outro setor, não tiveram êxito.

A seguir reprisam-se as principais características do Fundopem em cada fase de operacionalização dos programas de incentivos e os critérios norteadores do enquadramento dos projetos beneficiários.

3. As fases da política industrial no RS, entre 1972 e 2010

Neste item, examinam-se as fases do Fundopem entre 1972 e 2009, tomando por base a bibliografia referida, que bem demarca a evolução da política industrial.

Primeira fase: a criação do Fundopem entre 1972 e 1987

O Fundopem foi criado no ano de 1972⁴, compondo mais um instrumento da política industrial do RS, criado para incentivar a instalação e a expansão de empresas industriais mediante a cobertura dos encargos financeiros com recursos fiscais do Governo do RS, especialmente das linhas de financiamento do BRDE. O Banco foi o órgão gestor do Fundo e enquadrava os projetos industriais nos critérios estabelecidos, sob aval do Conselho Diretor.

As fontes dos recursos eram as seguintes: a) dotações orçamentárias especiais; b) resultado operacional próprio; c) outras contribuições dos setores público e privado; e d) recursos provenientes do extinto Fundo do Estado do Rio Grande do Sul (Fundesg), que já vinham sendo administrados pelo BRDE. Os incentivos visavam apoiar as empresas industriais para o desenvolvimento econômico-social de todo o Estado. A destinação dos recursos visava financiar encargos financeiros decorrentes de empréstimos concedidos pelo BRDE; cobrir encargos financeiros decorrentes de empréstimos para

⁴ O Fundo foi criado pela Lei Estadual n. 6.427/72.

investimentos fixos, concedidos por outros fundos administrados pelo BRDE; e financiar investimentos de capital fixo em caráter complementar a outros fundos (para instalação e expansão de empresas industriais no Estado do RS).

Os objetivos da política eram genéricos e atendiam aos interesses de todos os segmentos industriais e, portanto, flexibilizavam critérios de enquadramento dos projetos. A geração de novos empregos recebia pontuação na avaliação dos projetos (Quadro 1), mas a questão das desigualdades regionais apenas aparece atrelada à política de distritos industriais, que era o principal instrumento da descentralização espacial da indústria. Os incentivos fiscais estavam atrelados à parcela da arrecadação adicional do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), gerado pelo projeto beneficiado. Na visão fiscalista, o incentivo fiscal representava renúncia ou uma subtração de receita do imposto. Para o empreendedor, ele reduzia o custo do investimento fixo projetado.

Cabe observar que os efeitos da crise econômica dos anos 80 reverteram nas finanças estaduais, reduzindo inclusive 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. Por suposto, as demandas empresariais por incentivos do Fundopem foram atenuadas nessa fase. Assim, o papel do Fundopem passou a ter pouca eficácia como instrumento de atração de novos investimentos e de fomento de indústrias. Por exemplo, no período de 1972 a 1978, o Fundopem beneficiou apenas 103 projetos industriais.

Quadro 1

Critérios de enquadramento dos projetos no Fundopem no RS — 1972-87

CRITÉRIOS		PONTOS
I.	Projeto ou empresa, voltado à produção de bens de capital;	1,0
II.	Projeto ou empresa voltado à produção de bens intermediários insumíveis pela indústria de bens de capital;	0,5
III.	Projeto executado por empresa com ponderável efeito multiplicador, entendido este como a capacidade de favorecer o crescimento e/ou o surgimento de outras empresas;	
IV.	Projeto executado por empresa, cuja complexidade de tecnologia e/ou processo utilizado envolvam elevada necessidade de investimento e intensidade de capital;	1,5
V.	Projeto executado por empresa que objetiva a eliminação de deficiências do setor industrial a que pertença;	1,0
VI.	Projeto, total ou preponderantemente, voltado à substituição de importação;	1,0
VII.	Projeto que incorpore sensível aprimoramento de tecnologia e/ou produtividade ao setor industrial a que pertença;	0,5
VIII.	Projeto ou empresa que, em função do elevado valor agregado de sua produção, possua destacada capacidade de geração de ICM;	0,5
IX.	Projeto ou empresa, que vise ao aproveitamento de produtos do setor primário do Estado, e/ou que contribua para aumentar a produtividade daquele setor, através do fornecimento de insumos ou equipamentos;	1,5
X.	Projeto ou empresa que absorva elevada quantidade de mão de obra;	1,0 1,5
Montante do incentivo sobre o valor do ICM adicional presumido pelo projeto industrial		Até 50%
AVALIAÇÃO DO PROJETO		INCENTIVOS
Com 5 ou mais pontos.....		De 76% a 100% dos juros
Entre 2 a 4 pontos		De 51% a 75% dos juros
Com 1 ponto		De 0% a 50% dos juros
		PRAZO
		Até 12 anos

FONTE: Lei Estadual do Estado do Rio Grande do Sul, n. 6.427 de 13.10.1972.
Dellaméa (2001, p. 91).

Segunda fase: a renovação do Fundopem entre 1988 e 1994

O Fundopem foi renovado em 1988⁵, ampliando os critérios de concessão dos incentivos para as empresas de pequeno, médio e grande portes. E o órgão gestor passou a ser o Sistema Estadual para Atração e Desenvolvimento de Atividades Produtivas (SEADAP)⁶, órgão executivo de articulação com os demais órgãos e instrumentos da política de desenvolvimento do RS⁷. A ele foram adicionados também outras formas de incentivos, como o financiamento da correção monetária e cambial, das sobretaxas dos empréstimos, além de fixar os setores prioritários, a descentralização espacial da indústria, etc. (Quadro 2). 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 90, quando se acirrou a disputa entre os governos estaduais pela localização dos novos empreendimentos (“guerra fiscal”).

Os recursos do Fundopem apoiavam os novos empreendimentos industriais e os projetos de expansão industriais mediante incentivos que abatiam custos dos investimentos fixos, financiados por BRDE, Badesul e Banrisul: financiar encargos financeiros; subscrever ações preferenciais, debêntures, bônus das empresas executoras dos projetos; e financiar os investimentos fixos em caráter complementar.

⁵ A Lei Estadual n. 8.575/88.

⁶ Compunham o SEADAP os Secretários das Secretarias de Indústria e Comércio (a partir de 1995 pela Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais - SEDAI), com papel de coordenação do Fundo, de Coordenação e Planejamento e da Fazenda, pelo Diretor Representante do Estado no BRDE, Diretor Representante do Badesul, Diretor Presidente do Banrisul, por dois representantes da classe empresarial e dois da classe trabalhadora. Outras secretarias e órgãos da Administração Direta compunham a estrutura de integração e de apoio.

⁷ Os aparelhos que operavam a política industrial estavam representados pelos seguintes órgãos: Sistema Estadual para Atração e Desenvolvimento de Atividades Produtivas; Conselho de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (Codesul); Balcão de Atendimento e Acompanhamento ao Empresário; Programa Estadual de Desenvolvimento Industrial (Proedi); Fundopem (restituído em 1986); Programa de Auto-Suprimento; Programa de Pró-Pequeenas; Sistema Estadual de Projetos para o Setor Secundário da Economia (SEP-SSE) (DELLAMÉA, 2001, p. 131).

Quadro 2

Critérios de enquadramento dos projetos no Fundopem no RS — 1988-94

CRITÉRIOS		PONTUAÇÃO
I.	Projetos de produto sem similar – para produção de bens sem similar no RS;	1,0
II.	Projetos que eliminam ou minoram deficiências de setores no RS;	1,0
III.	Projetos de bens de capital e insumos básicos;	1,0
IV.	Projetos de bens intermediários ou componentes para bens de capital;	1,0
V.	Projetos que resultem em efeito multiplicador no RS;	1,0
VI.	Projeto que introduzam tecnologias superiores às existentes no RS;	1,5
VII.	Projetos de aproveitamento de insumos do setor primário e/ou a industrialização de insumos do setor primário;	1,5
VIII.	Projetos de substituição de importações do RS;	1,0
IX.	Projetos de ampliação e de diversificação das exportações do RS;	1,0
X.	Projetos com acentuada capacidade de geração de ICMS e de valor agregado;	5,0
XI.	Projetos com elevada relação entre oferta de emprego e valor do projeto;	2,0
XII.	Projetos que atendem para o problema da descentralização industrial e se enquadrem na política de distritos industriais, áreas ou zonas industriais;	2,0
XIII.	Projetos que incorporem melhoramentos no nível gerencial;	1,0
• Incentivo financeiro sobre o valor do ICM adicional presumido pelo projeto industrial;		Até 50%
• Eleva o incentivo financeiro e o prazo para oito anos (Lei n. 10.210 de 15.06.94);		Até 60%
AVALIAÇÃO DO PROJETO		INCENTIVOS
Com 2 a 5 pontos.....		De 1% a 10% dos juros
Entre 5 a 10 pontos		De 10% a 30% dos juros
Com 10 a 15 pontos		De 30% a 50% dos juros
		PRAZOS
		Até 5 anos ou 50% do ICMS presumido

FONTE: Lei n. 8.575/88.

Dellaméa (2001, p. 106).

Lima (2003, p. 107).

Glaserapp (2005, p. 42).

Em geral, a renovação do Fundopem 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 (Quadro 3), aspectos bem destacados em Lima (2003, p. 107), Dellaméa (2001, p. 106) e Glaserapp (2005, p. 42). Estabeleceu-se percentual mínimo de cobertura pelos incentivos de 25% dos investimentos fixos financiados para projetos localizados nas regiões Campanha, Central, Fronteira-Oeste e Sul. Entretanto, o Conselho Diretor poderia elevar esse limite de 50% para 60% do investimento fixo total, excluindo o valor do terreno, para projetos que objetivassem: a não similaridade de produção existente no Estado; o grau de desconcentração espacial, tendo em vista a localização da unidade industrial; a capacidade de geração de empregos; o consumo de matéria-prima deste Estado que incrementam o valor agregado; o avanço tecnológico; e o nível alto de preservação e defesa do meio ambiente. Não obstante terem sido criados incentivos generosos para a descentralização espacial, seus impactos industriais foram exíguos, prevalecendo a distribuição de maior montante de incentivos para objetivos genéricos (LIMA, 2003, p. 110; e GIEHL, 2001, p. 108).

A primazia da política de desenvolvimento regional ocorreu no período de 1991 a 1994, quando a desconcentração espacial da indústria ganhou novos elementos. O Governo do RS 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 foi acionado como mais um instrumento para redistribuir os investimentos para todo o Estado. O Plano Desenvolver/Pró-Emprego/Nenhum Gaúcho sem Emprego-Nenhum Município sem Indústria sintetizava essa política estadual a partir de 1991, objetivando fomentar as indústrias para fins de geração de emprego, desconcentração econômica e crescimento harmônico regional (LIMA, 2003, p. 113).

Portanto, nessa fase, a política estadual priorizou o desenvolvimento regional através da mediação da mobilização regional articulada pelos Coredes e do fomento de projetos pelo aumento no leque dos incentivos fiscais. Apesar dos incentivos serem compensatórios para os empreendedores, em geral, pouco se efetivaram materialmente e/ou tiveram impactos sobre as desigualdades regionais.

Quadro 3

Instrumentos da política de desenvolvimento regional do RS — 1991-94

INSTRUMENTOS
<i>Criação dos Conselhos de Desenvolvimento Regional no RS.</i>
<i>Incentivos para expansão de indústrias:</i> exigiam-se incremento mínimo de ICMS para concessão dos incentivos do Fundopem, segundo Decreto n. 34.054, de 30.09.91:
<ul style="list-style-type: none"> a) 5% de incremento, no caso de projetos localizados em municípios com Índice de Desenvolvimento Industrial (INDI) de até 150; b) 10% nos casos dos municípios com INDI entre 151 e 300; c) 15% nos casos dos municípios com INDI entre 301 e 500; d) 20% nos casos dos municípios com INDI acima de 501.
<i>Fundopem-Rural:</i> objetivou fomentar o setor primário, com as mesmas condições de incentivo financeiro com base no ICMS presumido de até 50% do valor do investimento fixo pelo prazo de cinco anos ou de até 50% do valor do projeto total.
<i>Coredes da Fronteira</i> (Sul, Centro-Sul, Fronteira-Oeste, Central e Campanha): Governo do RS promoveu estudos para identificar empreendimentos de impacto para o desenvolvimento da região e a sua integração no Conesul; e para criar incentivo especial do Fundopem para localização de indústrias nessas regiões, em out./92.
<i>Fundopem especial para a Metade Sul:</i> Projeto articulado de desenvolvimento das Regiões Campanha, Central, Fronteira-Oeste, Centro-Sul e Sul, executado pelo SEADAP, que teve os seguintes incentivos do Fundopem, conforme Decreto n. 35.707, de 14.12.94:
<ul style="list-style-type: none"> a) 60% para projetos localizados nos municípios de Bagé, Pelotas e Rio Grande que diversificassem a matriz industrial da região; b) 45% para projetos localizados em Bagé, Pelotas e Rio Grande que complementassem atividades existentes na região; c) 60% para projetos com localização nos demais municípios da região.
<i>Programa Proplast/RS,</i> para aproveitamento da matéria-prima do Pólo Petroquímico de Triunfo, conforme Lei n. 9.829, de 05.02.93:
<ul style="list-style-type: none"> a) Eleva de 60% para 75% do incremento real do ICMS, limitado a 50% do valor do ICMS e prazo de oito anos ou até 50% do investimento fixo realizado, exceto terreno; b) No caso de expansão, o incremento real de ICMS exigido era de 10% em relação à média da arrecadação pela empresa nos últimos 24 meses.
<i>Outros incentivos municipais:</i> benefícios fiscais de IPTU, ISSQN, taxas diversas, terrenos, terraplenagem, etc.

FONTE: Dellaméa (2001, p. 140).
Lima (2003, p. 113-114).
Glaserapp (2005, p. 47-48).

Em suma, a fase renovada do Fundopem focou a concessão dos incentivos nas operações de financiamentos dos projetos, inclusive via distritos e áreas industriais. Essa base de concessão, na verdade, representava uma alternativa aos poucos recursos do Fundo, devidos à crise fiscal do Governo do RS e à queda na arrecadação. Portanto, a política representava uma nova modalidade de financiamento dentre as linhas de crédito disponibilizadas pelo Governo Federal. Os elementos novos no Fundopem renovado foram a criação de um instrumento de atração e de manutenção de indústrias no RS, a concessão de incentivos mais generosos e mais competitivos em relação aos demais estados e a flexibilização das exigências para a concessão dos incentivos. Além disso, criou critérios específicos para incentivar projetos destacados pelo alto valor do investimento fixo projetado, pela alta capacidade de geração de empregos e pela desconcentração espacial da indústria. Porém, notavelmente, esses critérios nunca foram excludentes na concessão dos incentivos.

Terceira fase: o Fundopem turbinado por programas especiais entre 1995 e 1998

Os programas setoriais, regionais e especiais de incentivos adicionais e muito generosos, criados nessa fase, caracterizaram a política do Fundopem. Esses programas adicionais instituíram benefícios muito atrativos para as indústrias e competitivos frente aos demais estados da Federação. Isso significa dizer que, além dos incentivos tradicionais disponibilizados pelo Fundo, os programas setoriais, regional e especial adicionaram outros tipos de incentivos ou ampliaram aqueles tradicionais. Segundo Lima (2003, p. 118), criou-se a possibilidade de maximização extrema das concessões de incentivos, cujo limite poderia atingir até 100,0% do investimento fixo total do projeto, exceto o terreno. O benefício de 100% aplicar-se-ia para projetos especiais de vital interesse econômico do RS. Assim, o Fundopem turbinado contemplava projetos com incentivos tradicionais e adicionalmente com os do programa especial. Na verdade, as sucessivas mudanças no regramento⁸ do Fundo oportunizaram ampliar as possibilidades de enquadramento dos projetos e facilitar o acesso dos incentivos da política industrial.

Identificando as principais características dessa fase, cita-se, como primeira, a focalização da política no fomento de investimentos que contemplam amplos interesses industriais, como, por exemplo, a mudança da matriz produtiva e a modernização da indústria. Como segunda, o Fundo representou um instrumento “guarda-chuva” que possibilitava integrar incentivos adicionais dos programas setoriais, regionais e especial. Como terceira, foram ampliados também o percentual de incentivo de 50,0% para 60,0%, depois para 75,0% e, finalmente, para 100,0% do valor adicional do ICMS potencial gerado. Além disso, estendeu para até 100,0% do custo do investimento, exceto o terreno, para os projetos enquadrados no Fundopem Especial. Notavelmente, essa medida permitia que todo ICMS gerado pudesse ser considerado para cálculo do incentivo. A quarta característica foi temporária, quando os incentivos compensavam até 75,0% do ICMS devido, através do Decreto n. 36.969/1996. Essa mudança permitiu às empresas beneficiadas deduzirem o valor do incentivo através da Guia de Informação e Apuração (GIA) da Secretaria da Fazenda. Essa operação contábil implicava não mais registrar no orçamento fiscal do Governo do RS os incentivos concedidos como receita fiscal⁹. E o incentivo representava uma doação de receita fiscal.

A quinta característica esteve associada ao desenvolvimento regional e à conveniência da descentralização industrial conforme Lei n. 11.028 de 10 de novembro de 1997. As novas regras focaram a descentralização da produção industrial, a manutenção e ampliação da atividade industrial, a geração de empregos diretos e indiretos, a incorporação de avanços tecnológicos e outros (Quadro 4). Cabe observar, entretanto, que o aumento dos incentivos compensatórios para a localização de projetos industriais pouco influenciam as decisões empresariais. Além disso, esse objetivo perdeu prioridade no comando gestor da política durante essa fase, cuja importância foi atenuada pelos programas de incentivos regionais específicos, como o exemplo do Projeto Articulado de Desenvolvimento das Regiões e o Pró-Calçados e Confecções (este substituiu o Pró-Interior).

⁸ O regramento do Fundopem inclui leis, decretos e resoluções normativas.

⁹ Ver, sobre o assunto, Dellaméa (2001, item 3.3.2, p. 174).

Quadro 4

Critérios de pontuação para enquadramento dos projetos no Fundopem, no RS — 1998

CRITÉRIOS DE PONTUAÇÃO	DISTRIBUIÇÃO DOS PONTOS
Localização/descentralização espacial do projeto – até 20 pontos	Metade Sul – 20 pontos; Região Metropolitana – 06 pontos; demais municípios – 14 pontos
Programa setorial ou investimento estratégico – até 20 pontos	Resolução do Conselho Diretor
Geração de empregos diretos e indiretos – até 20 pontos	Até 20 – 05 pontos; (...) de 421 a 500 – 20 pontos.
Incremento de empregos superior a 50% – 04 pontos	Resolução do Conselho Diretor
Valor do investimento (R\$ milhões) – até 18 pontos	Até 05 – 02 pontos; (...) de 170 a 200 – 18 pontos.
Avanço tecnologia do processo ou do produto – até 10 pontos	Projeto inovador – 10 pontos; projeto de modernização – 5 pontos
Empreendimento com efeito multiplicador – até 08 pontos	Resolução do Conselho Diretor
DEMAIS CRITÉRIOS	
Certificação ISO – até 05 pontos	Resolução do Conselho Diretor
Risco de perda de projetos devido à guerra fiscal – até 05 pontos	Resolução do Conselho Diretor
Projetos de produção para consumo baixa renda – até 03 pontos	Resolução do Conselho Diretor
Projetos na área social com o Governo do RS – até 02 pontos	Resolução do Conselho Diretor

FONTE: Dellaméa (2001, p. 178).

Tabela 1

Resumo das condições de enquadramento dos projetos no Fundopem, no RS — 1998

PONTUAÇÃO	FINANCIAMENTO		NÚMERO DE EMPREGOS	INCENTIVOS				
	% do Faturamento	% do ICMS		Fruição (meses)	Carência (meses)	Amortização (meses)	Taxa ao Ano (%)	% do IGP-DI
100	9,0	75	500	96	24	96	1,0	20
86	7,7	64	420	88	24	88	1,3	25
74	6,6	55	340	81	24	81	1,7	31
64	5,6	47	260	74	24	74	2,2	38
56	4,8	40	180	68	24	68	2,8	47
48	4,1	34	100	62	24	62	3,6	59
41	3,5	29	80	57	24	57	4,6	73
36	3,0	25	20	52	24	52	6,0	90

FONTE: Dellaméa (2001, p. 177).

Um resultado parcial da política do Fundopem revela-se pela composição dos incentivos concedidos nos diversos programas adicionais criados entre 1997 e 2003 (Tabela 2). 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 e para o Programa Nosso Emprego. Por fim, é importante observar que o objetivo da descentralização espacial da indústria não foi alçado nas prioridades governamentais, embora os projetos tivessem pontuação nesse quesito, em prol do atendimento dos interesses gerais e de sub-setores da indústria.

Tabela 2

Percentual de composição dos incentivos do Fundopem “turbinado” no RS — 1997-2003

PROGRAMAS	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Proplast/RS	16,00	19,60	21,66	20,09	23,13	46,45	33,97
Fundopem (normal)	31,09	30,17	33,13	35,88	29,31	18,46	25,25
Proinci/RS	45,97	34,91	31,04	26,57	27,35	15,26	18,98
Nosso Emprego	2,03	9,87	9,83	12,88	14,38	14,32	14,42
Pneumático	-	1,89	2,29	2,88	3,93	4,20	6,04
Propeças	2,18	2,13	0,80	1,05	1,24	0,68	0,98
Proenerg	2,62	0,95	0,76	0,25	0,30	0,29	0,29
Pró-Calçados	0,02	0,11	0,16	0,19	0,24	0,10	0,06
Protec	0,10	0,38	0,32	0,21	0,25	0,23	0,01
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Bordim (2003, p. 9).

Glaserapp (2005, p. 77).

NOTA: Os nomes dos programas citados apresentam-se no Quadro 5.

Os estudos revistos avaliaram que os resultados e impactos da política do Fundopem, nessa fase, concentraram-se mais na localização geográfica da indústria no RS e na geração de novos empregos, bem como centralizaram os benefícios num número restrito de projetos, especialmente para grandes empreendimentos. Conforme Bordim (2003, p. 10), as 50 maiores empresas fomentadas pelo Fundopem representavam 8,8% do total e captaram em torno de 93,0% dos incentivos entre 1997 e 2002. A localização dos 567 projetos beneficiados concentrava-se nas seguintes regiões: o Corede Serra teve 198 projetos beneficiados, com 34,9% do total dos incentivos; o Vale do Rio dos Sinos teve 99 projetos incentivados, com 17,5% do total dos incentivos; o Região Metropolitana teve 82 projetos e 14,5% dos benefícios; e o Vale do Taquari teve 29 projetos, contemplados com 5,1% dos incentivos. A soma dos incentivos desses remontou 72,0% do total concedido no ano de 2002 (p. 11). Observa-se ainda que, dentre as 50 maiores empresas beneficiárias, nove projetos enquadrados no Fundopem “turbinado” foram beneficiadas com 71,4% dos incentivos (p. 12). Da mesma forma que vinha ocorrendo em anos anteriores, os dados mostram a concentração dos incentivos concedidos em poucas regiões, bem como em grandes e estratégicos projetos industriais.

Os resultados mostram que o instrumento do Fundopem não tem poder preponderante nas decisões empresariais sobre a localização das indústrias, constituindo um instrumento apenas auxiliar e compensatório. Lima (2003, p. 254) observa a pouca efetividade de políticas orientadas para a localização de empreendimentos industriais, que têm importância secundária em relação a outros fatores determinantes na decisão de investir. Inclusive pondera que o formato do Fundopem pode aumentar o hiato da desigualdade regional, etc. O autor afirma que o desenvolvimento regional é resultante do impacto causado por outros elementos incorporados nas políticas ou na operação da política, como as dimensões da história e das instituições, além de incorporar os aspectos micro, meso e macro e metas econômicas envolvidas (p. 255).

Quadro 5

Programas setoriais, regionais e especial do Fundopem no RS — 1995-98

PROGRAMAS	OBJETIVOS	VALORES DO BENEFÍCIO	PRAZO DE FRUIÇÃO
Fundopem (normal)	Desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Sul	Até 60% do incremento real do ICMS	05 anos e, depois, 08 anos, até 50% do investimento fixo realizado (exceto terreno)
Proplast /RS – Programa Setorial de Desenvolvimento da Indústria de Transformação de Produtos Petroquímicos e Químicos (Lei n. 10.545/95)	Aproveitamento da matéria-prima do Pólo Petroquímico de Triunfo	De 60% até 75% do incremento real do ICMS, limitado a 50% do valor do ICMS	08 anos, até 50% do investimento fixo realizado (exceto o terreno)
Nosso Emprego/RS – Programa Especial de Incentivo à Geração de Emprego (Decreto n. 37.373 de 23.04.97)	Criação de empregos e fixação da mão de obra no território estadual	Até 75% do incremento real do ICMS	08 anos, sem vinculação com a realização de investimentos fixos
Proenerg/RS – Programa Setorial de Desenvolvimento das Indústrias de Geração, Transmissão e Distribuição de Energia Elétrica (Resolução Normativa n. 21/95)	Incentivos à implantação e ampliação de indústrias de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica	Retorno mensal de 60% do incremento real do ICMS, podendo ir até 75% (visa à disponibilidade de energia em áreas com demanda reprimida, a desconcentração industrial, o incremento do valor agregado e avanço tecnológico)	08 anos ou até 50% do custo do investimento fixo realizado
Proinci/RS – Programa Setorial para o Desenvolvimento da Indústria de Cigarros (Resolução Normativa n. 27/96)	Incentivos fiscais ao incremento da fabricação de cigarros, à geração de novos empregos e à criação e amplificação de novas unidades	Retorno mensal do ICMS recolhido, inclusive o decorrente da substituição tributária, no patamar de 37,5% em 1996, 52,5% em 1997/98 e 60% a partir de 1999. Inclusive incluir no investimento fixo os equipamentos transferidos de outros estados	08 anos, limitado ao valor do investimento fixo realizado, exceto o terreno
Protec/RS – Programa Setorial de Desenvolvimento da Indústria de Alta Tecnologia do Estado (Res. Normativa n. 30, de 24.09.96)	Incentivos à implantação e expansão de indústrias que introduzem inovações tecnológicas no Rio Grande do Sul	Retorno mensal de até 50% ou, desde que o projeto seja de vital interesse para o RS, de até 75% do incremento real do ICMS recolhido	08 anos, limitado até 50% do custo do investimento fixo realizado, exceto o terreno
Propeças – Programa Setorial de Desenvolvimento da Indústria de Autopeças (Resolução Normativa n. 31)	Incentivos fiscais à implantação e expansão da indústria de autopeças	Retorno mensal de até 75% do incremento real do ICMS recolhido	08 anos, limitado até 50% do custo do investimento fixo realizado
Pró-Calçados e Confecções – Programa Setorial de Desenvolvimento das Indústrias de Calçados e Confecções (antes denominado Pró-Interior)	Incentivos fiscais à interiorização das indústrias de calçados e confecções	Retorno mensal de até 75% do incremento real do ICMS recolhido	08 anos, limitado até 50% do custo do investimento fixo realizado (exceto terreno)
Fundopem Especial (Fundopem “turbinado”) (Lei n. 10.774, de 29.04.96)	Investimentos de vital interesse econômico para o RS	Até 75% do incremento real do ICMS	8 anos, limitado até 60% a 100% do investimento fixo (exceto terreno)
Programa de Fomento ao Pólo Oleoquímico	Fomento à produção e transformação de óleos animais, vegetais (exceto de soja) e minerais	De 50% até 75% do incremento real do ICMS	08 anos ou até 50% do valor do investimento fixo realizado
Promaders – Programa Setorial para o Desenvolvimento das Indústrias de Base Florestal	Desenvolvimento das indústrias de produtos de base florestal	60% do incremento do ICMS	08 anos ou até 50% do custo do investimento fixo (exceto o terreno)
Projeto Articulado de Desenvolvimento das Regiões: Campanha, Central, Fronteira Oeste, Centro Sul e Sul	Fomento a investimentos em regiões da Metade Sul do Rio Grande do Sul	Mínimo de 45% e até 60% do incremento real do ICMS	08 anos ou até 50% do custo do investimento fixo (exceto o terreno)
Fomentar/RS – Fundo de Fomento Automotivo (Lei n. 10.895, de 26.12.96)	Fomento a investimento automotivo	Até 9% do faturamento bruto mensal do investimento e até 12% das aquisições de máquinas, equipamentos e instrumentos industriais	15 anos, com até 10 anos de carência e até 12 anos de amortização

(Continua)

Quadro 5

Programas setoriais, regionais e especial do Fundopem no RS — 1995-98

PROGRAMAS	OBJETIVOS	VALORES DO BENEFÍCIO	PRAZO DE FRUIÇÃO
FDI/RS – Fundo de Desenvolvimento para Complexos Industriais (Lei n. 11.085, de 22.01.98)	Fomento a investimento automotivo acima de R\$ 500 milhões	Até 11% do faturamento bruto mensal do investimento e até 12% das aquisições de máquinas, equipamentos e instrumentos industriais	15 anos, com 05 anos de carência e 10 anos de amortização
FDM/RS – Fundo para Desenvolvimento do Setor de Metalurgia (Lei n. 11.245, de 02.12.98)	Fomento a investimento em metalurgia de aços plano acima de R\$ 300 milhões	Até 11% do faturamento bruto mensal do investimento	15 anos, com até 10 anos de carência e até 12 anos de amortização
Fitec/RS – Fundo para Investimento e Desenvolvimento Tecnológico (Lei nº 11.246, de 02.12.98)	Fomento a investimento em informática acima de R\$100 milhões	Até 11% do faturamento bruto mensal do investimento	15 anos, com até 10 anos de carência e até 12 anos de amortização

FONTE: Lima (2003, p. 125).
Dellaméa (2001).
Glaserapp (2005).

Quarta fase: o Fundopem fortalece a produção local entre 1999 e 2002

A reedição do Fundopem em 1999 estabeleceu objetivos da política consoantes com a nova orientação do Governo do RS, priorizando a geração de empregos diretos, a desconcentração da produção industrial, a diversificação e o fortalecimento da matriz produtiva e o aperfeiçoamento tecnológico. Além disso, o Programa também atendia às pequenas e médias empresas e a descentralização regional da indústria (GOVERNO DO RS, 2000, p. 145). Os incentivos passaram a constituir um tipo de financiamento para capital de giro alternativo e mais favoráveis do que o crédito bancário existente no mercado. Os projetos beneficiados teriam incentivos de, no máximo, 9,0% do faturamento bruto incremental, juros entre 2,0% e 6,0% e prazo de carência de 18 a 36 meses (Tabela 3). O regramento e os critérios de concessão tornaram-no um instrumento efetivo de fomento e revisaram as diversas concessões de incentivos em vigor, buscando a devolução dos valores indevidos apropriados pelas empresas, inclusive suspenderam os benefícios de 20 projetos incentivados (GOVERNO DO RS, 2003 p. 261).

A política industrial facilitou o acesso das pequenas e médias indústrias, focava incentivos para a desconcentração espacial, como a pontuação maior dos projetos localizados em regiões mais atrasadas, para projetos de empreendimentos inovadores e para o atendimento de gargalos da economia do RS. Essa orientação reduziu a gama de incentivos turbinados existentes na fase anterior, justificada pelo agravamento da crise das finanças estaduais. Na Tabela 4, mostra-se especialmente o crescimento das desonerações fiscais a partir de 1996. A soma das renúncias fiscais através de todos os créditos presumidos representava 10,6% do ICMS nominal em 2002, e os incentivos do Fundopem remontavam 47,2%. Porém, no ano 2000, representou 55,8% (BORDIN, 2003, p. 13). Chama atenção Bordin ainda sobre os altos índices de renúncias do ICMS nos anos de 1999 e 2000, sendo de 6,74% e 5,91% correspondem aos projetos incentivados até o ano de 1998, cujos benefícios forma efetivados posteriormente.

Tabela 3

Condições de financiamento do Fundopem no RS — 1999 e 2002

FAIXAS	PONTUAÇÃO (nº)	FATURAMENTO BRUTO INCREMENTAL (%)	INCENTIVO SOBRE O INCREMENTO DE ICMS (% mensal)	CORREÇÃO MONETÁRIA (% do IGP-M)	TAXA DE JUROS POR PORTE DE EMPRESA			FRUIÇÃO (meses)	PRAZO DE AMORTIZAÇÃO (meses)
					PEQUENA	MÉDIA	GRANDE		
1	35 a 39	9	20	90	2	4	6	54	54
2	40 a 44	9	30	90	2	4	6	60	60
3	45 a 49	9	40	90	2	4	6	66	66
4	50 a 54	9	50	90	2	4	6	72	72
5	55 a 59	9	60	90	2	4	6	78	78
6	60 a 64	9	65	90	2	4	6	84	84
7	65 a 69	9	70	90	2	4	6	90	90
8	70 a 100	9	75	90	2	4	6	96	96

FONTE: Dellaméa (2001, p. 184, Tabela 7).

Tabela 4

Evolução das desonerações fiscais do ICMS e dos incentivos do Fundopem no RS — 1989-2003

ANOS	CARGA POTENCIAL DO ICMS (%)	CARGA EFETIVA DO ICMS (%)	DESONERAÇÃO FISCAL (% do ICMS)	INCENTIVOS DO FUNDOPEM (% do ICMS)	VALOR REAL DOS INCENTIVOS (R\$ milhões)
1989	15,1	5,7	62,3	0,03	4 686 831,47
1990	15,8	11,4	27,8	0,09	14 060 494,42
1991	15,2	11,6	23,7	0,09	15 895 161,84
1992	15,7	10,2	35,0	0,21	22 621 594,07
1993	15,8	9,4	40,5	0,48	70 899 435,02
1994	16,0	11,1	30,6	0,71	18 335 225,13
1995	16,2	11,9	26,5	0,64	32 955 175,86
1996	16,4	11,6	29,3	1,26	123 644 217,42
1997	16,6	10,3	38,0	2,82	247 184 283,86
1998	17,5	10,2	41,7	4,26	364 835 561,07
1999	16,9	10,0	40,8	6,74	608 765 032,96
2000	17,4	10,8	37,9	5,91	712 837 190,58
2001	17,5	11,6	33,7	4,81	407 128 269,97
2002	17,8	11,3	36,5	5,23	476 311 121,25
2003	17,7	11,3	36,2	4,25	386 222 795,79

FONTE: Bordin (2003, p. 09 e 13).

Glaserapp (2005, p. 86, Tabela 7).

NOTA: Valores corrigidos pelo IGP-DI, base média anual do ano de 2003 = 100.

Quinta fase: o Fundopem e a descentralização da indústria entre 2003 e 2009

O Fundopem foi recriado em junho de 2003¹⁰ e foi vinculado ao Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul (Integrar), que adiciona benefícios especiais. Os objetivos do Fundo também se propõem a incentivar, de forma genérica, projetos de investimentos fixos industriais e agroindustriais e de centros de pesquisa e desenvolvimento tecnológico que visem ao desenvolvimento socioeconômico integrado e sustentável do RS. Dentre os objetivos específicos, destaca-se a destinação dos incentivos para a descentralização estratégica da produção e a redução das desigualdades regionais do Programa Integrar, destacado a seguir.

A política do Fundopem visa fomentar projetos voltados para a descentralização espacial da indústria e a redução das desigualdades regionais; a manutenção e ampliação da atividade industrial e agroindustrial; a geração significativa de empregos diretos e indiretos; o desenvolvimento ou a incorporação de avanços tecnológicos e de inovações de processos e produtos; a parceria com o

¹⁰ Lei n. 11.916, de 02 de junho de 2003.

Estado na área social e da educação pública; a melhoria na qualidade do meio ambiente; e a complementação das cadeias produtivas da economia estadual.

Os recursos do Fundo dão cobertura para: a) financiar a instalação, ampliação, modernização ou reativação de plantas industriais e agroindustriais e de centros de pesquisa de desenvolvimento tecnológico; b) subsidiar juros incidentes nas operações de crédito vinculadas a projetos industriais e agroindustriais e dos centros de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico; c) dar cobertura de risco nos financiamentos de longo prazo concedidos por BRDE, Bannisul e pela Caixa Estadual S/A – Agência de Fomento; d) constituir fundo a ser gerido pela Caixa Estadual S/A, destinado a financiar a capitalização de empresas emergentes nas áreas de alta tecnologia, pesquisa, desenvolvimento, inovação e fitofarmacêutica. As condições para concessão dos incentivos têm as seguintes ponderações: a geração de empregos diretos, que terá peso 30; a diversificação e o fortalecimento da matriz produtiva, tendo peso 20; a desconcentração da produção, tendo peso 20; o respeito ao meio ambiente, tendo peso 15; e a contribuição para o aperfeiçoamento tecnológico com peso 15 (<http://www.sedai.rs.gov.br/fundopem.php>. Capturado em 19.05.10).

Quadro 6

As condições de concessão dos incentivos do Fundopem no RS — 2003-10

ITENS	CONDIÇÕES
Limite mensal	Até 9% do incremento real mensal do faturamento bruto, limitado a até 75% do ICMS incremental mensal devido;
Limite total	De até 100% do custo dos investimentos fixos do projeto aprovado (imóveis, máquinas, equipamentos industriais, instalações e equipamentos de informática);
Prazo de vigência do incentivo	De até 08 anos (96 meses);
Prazo de carência para o início do pagamento	De até 05 anos (60 meses), para cada parcela apropriada mensalmente pela empresa incentivada;
Prazo de amortização	De até 08 anos (96 meses), para cada parcela apropriada mensalmente pela empresa incentivada;
Atualização monetária	100% da variação do IPCA/IBGE, no período;
Juros (taxa efetiva)	De até 4% ao ano;
Garantias	Reais ou fidejussórias;

FONTE: <http://www.sedai.rs.gov.br/fundopem_integrar.php>. Capturado em 19.05.10.

NOTA: Todos os parâmetros acima são estabelecidos caso a caso, exceto a atualização monetária, pelo Sistema Estadual para Atração e Desenvolvimento de Atividades Produtivas (SEADAP), na SEDAI, e a homologação pelo Conselho Diretor do Fundopem/RS; os juros e a atualização monetária são exigidos (pagos) na amortização das parcelas do financiamento, juntamente com o valor do principal financiado, após o período de carência.

O Programa Integrar criou incentivos adicionais para projetos enquadrados na descentralização espacial da indústria (Art. 6º). Ou seja, além dos incentivos normais do Fundopem, o Programa instituiu um benefício adicional. Ele consiste num abatimento percentual incidente sobre o valor de cada parcela de amortização do financiamento, inclusive de encargos, quando de sua liquidação no vencimento. O incentivo adicional somente será concedido às empresas que se instalarem em regiões e/ou municípios cujo Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) seja inferior à média do Estado. Neste sentido, cabe ao Conselho Diretor aprovar indicadores especiais de desenvolvimento socioeconômico municipais, para apoiar a análise e a avaliação dos projetos elaborados pela Fundação de Economia e Estatística.

O indicador chama-se Integrar/Idese, que deverá ter atualização periódica. Representa uma medida indicativa da condição socioeconômica municipal. O volume do incentivo adicional poderá

variar entre o percentual mínimo de 25% até o máximo de 70% de abatimento das parcelas mensais do financiamento do Fundopem.

Resumindo, o novo Fundopem manteve os objetivos genéricos para incentivar empreendimentos industriais, agroindustriais e para centros de pesquisa e desenvolvimento e alçou a descentralização espacial da indústria no RS como um dos principais objetivos dentre outros voltados para a geração de emprego e desenvolvimento de inovações.

Não foi possível avaliar os resultados e impactos da política do Fundopem entre 2003 e 2009, devido às restrições na divulgação das informações sobre os incentivos concedidos. Obtiveram-se informações sobre os projetos protocolados e beneficiados pelo Conselho Diretor do Fundo. A base de dados (Tabela 5) inclui o número de projetos, os novos empregos projetados e o valor dos investimentos, ambos por regiões do Coredes. Trata-se de dados *ex-ante* aos projetos, que podem ter sido realizados, ou não, que podem ter gerado mais empregos e mais investimentos, ou não efetivado nada. Entretanto, a análise sugere conclusões indicativas que confirmam os mesmos resultados objetivos pelos estudos técnicos referidos anteriormente, em relação à concentração dos projetos beneficiados nas regiões mais industrializadas do RS. Ou seja, nas quatro regiões mais industrializadas dos Coredes, Metropolitano Delta do Jacuí, Serra, Vale do Rio dos Sinos e Vale do Rio Pardo, localizaram-se 48,36% dos 122 projetos beneficiados, concentrando 48,06% dos novos empregos e 89,66% dos investimentos projetados. A região Sul do RS localizou 11 projetos e apenas 0,53% dos investimentos.

Tabela 5

Síntese dos indicadores dos projetos protocolados no Fundopem, no RS — 2003-09

REGIÕES DOS COREDES	NÚMERO DE PROJETOS		NÚMERO DE NOVOS EMPREGOS		INVESTIMENTOS FIXOS		ÍNDICE IDESE 2006
	Número	Percentual	Número	Percentual	Milhões de UIF (1)	Percentual	
Alto da Serra do Botucatu	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,65337
Alto Jacuí	2	1,64	391	2,16	6 765,65	0,61	0,73674
Campanha	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,70753
Campos de Cima da Serra	1	0,82	22	0,12	312,85	0,03	0,74454
Celeiro	1	0,82	18	0,10	166,81	0,01	0,69794
Central	3	2,46	383	2,12	3 859,14	0,35	0,66362
Centro-Sul	4	3,28	576	3,19	34 341,27	3,08	0,65640
Fronteira Noroeste	1	0,82	40	0,22	69,54	0,01	0,71303
Fronteira-Oeste	1	0,82	168	0,93	2 056,36	0,18	0,71944
Hortênsias	2	1,64	1 109	6,13	884,81	0,08	0,70168
Jacuí-Centro	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,67084
Litoral	0	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,67654
Médio Alto Uruguai	1	0,82	19	0,11	79,61	0,01	0,63119
Metropolitano Delta do Jacuí.....	17	13,93	2 193	12,13	880 822,07	78,94	0,73221
Missões	1	0,82	160	0,88	908,19	0,08	0,66961
Nordeste	1	0,82	298	1,65	1 301,35	0,12	0,71328
Noroeste Colonial	4	3,28	1 098	6,07	1 499,74	0,13	0,67790
Norte	3	2,46	693	3,83	3 170,26	0,28	0,66492
Paranhana-Encosta da Serra	7	5,74	1 016	5,62	16 627,92	1,49	0,68983
Produção	8	6,56	809	4,47	7 991,46	0,72	0,67220
Rio da Várzea	1	0,82	40	0,22	2 032,10	0,18	0,72882
Serra	28	22,95	4 077	22,55	61 228,20	5,49	0,72174
Sul	9	7,38	613	3,39	5 902,46	0,53	0,67913
Vale do Caí	7	5,74	1 194	6,60	25 844,23	2,32	0,67784
Vale do Jaguari	1	0,82	0	0,00	0,00	0,00	0,70569
Vale do Rio dos Sinos	11	9,02	1 914	10,59	52 678,98	4,72	0,72954
Vale do Rio Pardo	3	2,46	505	2,79	5 687,79	0,51	0,65715
Vale do Taquari	5	4,10	744	4,12	1 600,04	0,14	0,67536
TOTAL	122	100,00	18 080	100,00	1 115 830,85	100,00	0,76300

FONTE: FEEDADOS (www.fee.tche.br).

Governo do RS, Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Institucionais (Sedai).

(1) Unidade de Investimento Fiscal.

4. Considerações finais

A primeira observação mais geral nos remete ao conceito dos incentivos do Fundopem, tendo assumido distintas formas durante a execução da política industrial. O Fundo nasceu como um incentivo fiscal a fundo perdido, sendo, posteriormente, modificado para ser um incentivo financeiro, ambas as formas baseando-se na geração do ICMS incremental da empresa beneficiada. Do ponto de vista fiscal, os incentivos fiscais e financeiros são classificados como uma desoneração fiscal, como uma renúncia fiscal, como uma despesa fiscal que implica subtração de receita do Tesouro. Portanto, a política industrial do Fundopem é uma forma de intervenção estatal na economia, para orientar o desenvolvimento do RS, cujo instrumento de fomento é a desoneração fiscal do Tesouro.

A segunda observação geral objetiva a configuração atual da política do Fundopem. O seu formato atual esgotou-se como política pública de intervenção pela razão seguinte: na longevidade da política, sempre contemplou atender aos interesses gerais do setor industrial do RS. Sempre foram definidos múltiplos objetivos genéricos para a intervenção estatal atingir, como a geração de emprego,

a descentralização espacial, as inovações, a atração de investimentos, a geração de ICMS, a mudança da matriz produtiva, a diversificação das exportações e etc. A política sempre teve muitos objetivos, formando uma política tipo “guarda-chuva”, que é capaz de enquadrar todos os pedidos nos projetos protocolados. Portanto, ela não tem objetivo claro e definido que objetiva atingir, impactar, desenvolver. A falta de objetivo ou a contemplação de múltiplos objetivos genéricos impossibilita fazer-se uma avaliação da política industrial do Fundopem. Não é possível avaliar os seus resultados e os seus impactos na economia do RS e/ou medir a materialização dos incentivos no desenvolvimento. Não é possível avaliar a qualidade do gasto público ou, segundo os fiscalistas, não é possível avaliar a qualidade da despesa fiscal, da desoneração fiscal, nesse caso. Observa-se que a política envolve um volume expressivo de recursos envolvidos do Tesouro estadual. Todas as desonerações econômicas do Tesouro do RS incidentes sobre o ICMS foram estimadas em R\$ 1,69 bilhões, em 2009, e as despesas fiscais com o Fundopem remontaram R\$ 254,88 milhões. Entretanto, no ano 2000, os incentivos do Fundo representaram 50,0% das desonerações fiscais do RS (BORDIN, 2000).

Notavelmente, os objetivos do Fundo também apresentaram variações significativas na sua longevidade. A política original era um instrumento atrativo de investimentos para diversos segmentos industriais, evoluiu como uma política que privilegiava critérios de desconcentração espacial da indústria ou para atenuar as desigualdades regionais. Inclusive, o Governo do RS exerceu importante papel de articulação e mediação dos interesses regionais através dos Coredes. Porém, a partir de meados dos anos 90, a política do Fundo transformou-se num instrumento de intervenção agressivo para atração de novos investimentos, para o desenvolvimento e a manutenção de indústrias no RS. O objetivo da descentralização nunca foi um critério excludente, mas sobredeterminado à orientação política do Governo do RS, que alçou como prioridade o desenvolvimento industrial em geral, ou seja, para todos os segmentos industriais, especialmente a atração de grandes empreendimentos, bem como de projetos estratégicos de indústrias da inovação. Assim, pode-se afirmar que essa orientação governamental se impôs como critério majoritário, em detrimento de outros específicos no processo de enquadramento e de avaliação dos projetos. Citam-se os casos da montadora de automóveis, General Motors, dos setores de bebidas — os empreendimentos das empresas Vonpar (Coca-Cola) e Brahma —, de fumo e cigarros, de química no Polo Petroquímico, de metalúrgica, etc.

Reafirma-se a importância da avaliação técnica da política industrial do Fundopem para fins de determinar o seu impacto no RS e a qualidade do gasto público. Observa-se que a política foi suficientemente avaliada por estudos técnicos até 2002, cujos trabalhos mostraram que seus impactos aumentaram a concentração espacial da indústria e a concentração da distribuição dos incentivos para grandes projetos industriais, para empreendimentos setoriais, e para algumas regiões dos Coredes, inclusive concentrando a geração de novos empregos. Portanto, cabe às esferas de decisão governamental incorporar as sugestões e as conclusões desses estudos, para qualificar e melhorar o formato da política industrial, principalmente para configurar um desenho de ação pública que possa ser avaliado em seus resultados e impactos para garantir transparência nas despesas fiscais com incentivos.

Concluindo, o Fundopem representa o principal instrumento da política industrial do Governo do RS. Ela sempre foi extensiva para todos os interesses industriais, pois a orientação governamental se impôs e se sobrepôs em relação a outros critérios regrados de enquadramento protocolar. Portanto, observa-se que a política tem cumprido um papel de intervenção na economia capaz de

validar durante toda a sua longevidade a desoneração fiscal, a renúncia fiscal, a subtração da receita do Tesouro em prol do desenvolvimento do RS, não obstante, o próprio desenvolvimento e a industrialização aumentassem as exigências para o Governo do RS prover melhor infraestrutura econômica de estradas, água, esgoto, luz, comunicação e de serviços públicos de educação, saúde, segurança, justiça, etc.

Por sugestão, reafirma-se que a política do Fundopem se esgotou como instrumento de intervenção econômica, como uma política de desenvolvimento do RS, devido a seus múltiplos objetivos genéricos e imprecisos e pela impossibilidade técnica de fazer avaliação dos seus resultados e dos seus impactos na economia do RS. A despesa fiscal com os incentivos subtrai receita do Tesouro e, portanto, também deve ser avaliada sua qualidade e eficácia. Em suma, o RS deve ter uma política industrial que incorpore o conhecimento técnico produzido pelos estudos citados para validar a intervenção estatal através da política pública.

Referências

- BORDIN, Luis Carlos Vitali (2003). **Renúncias fiscais na história gaúcha**. Estudos Econômico-Fiscais, ano 9, número 40. Secretaria da Fazenda, Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
- DALMAZO, Renato Antonio (1992). **Planejamento estadual e acumulação no Rio Grande do Sul – 1940-74**. FEE, Porto Alegre, RS. Série Teses nº 16.
- DELLAMÉA, Renata Bastos (2001). **A política de atração e manutenção dos investimentos industriais do Estado do Rio Grande do Sul: uma análise do Fundo Operação Empresa**. UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Economia. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre, RS.
- GIEHL, Pedro Roque (2001). **FUNDOPEM: instrumento público de descentralização ou de reforço à concentração industrial no Rio Grande do Sul?** Dissertação de Mestrado. UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Administração. Porto Alegre, RS.
- GLASENAPP, Iara Garcia (2005). **O Fundopem e seus propósitos dentro das estratégias de desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul**. Monografia do Curso Especialização em Gestão Fazendária. PUCRS, Porto Alegre, RS. (www.ead.pucrs.br.)
- GOVERNO DO RS (2000). **Mensagem à Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, RS.
- GOVERNO DO RS (2003). **Mensagem à Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, RS.
- GOVERNO DO RS, SECRETARIA DA FAZENDA/RECEITA ESTADUAL (2010). **Nota técnica sobre o demonstrativo das desonerações fiscais do RS**. Capturado de www.sefaz.rs.gov.br em outubro de 2010.
- http://www.sedai.rs.gov.br/fundopem_integrar.php. **Fundo Operação Empresa - Fundopem/RS**. Capturado em 19.05.2010.
- http://s_pv.br.tripod.com/portugues/fundo_op_em.htm#Diretrizes. **Programa de Atração de Investimentos Industriais: incentivos concedidos pelo Estado do Rio Grande do Sul**. Capturado em 19.05.2010.
- KAPRON, Sérgio Roberto (2009). **Renúncias fiscais do Fundopem e os setores beneficiados**. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 30, Número Especial, p. 327-362, out. 2009.

- LIMA, Ernani Martins (2003). **Avaliação de impacto de efeitos econômicos nas regiões do Rio Grande do Sul dos projetos e investimentos industriais incentivados pelo FUNDOPEM no período 1989/1998**. UFRGS. Tese de Doutorado. (Mimeo).
- RIBAS JÚNIOR, DARVIN (2004). **FUNDOPEM/RS: análise do funcionamento e controle do incentivo**. Monografia do Curso Especialização em Gestão Fazendária. PUCRS, Porto Alegre, RS. (www.ead.pucrs.br.)
- VARELA, ANTÔNIO CÉSAR OHSE (2004). **Novo Fundopem/RS: concepção, estrutura e perspectivas**. Monografia do Curso Especialização em Gestão Fazendária. PUCRS, Porto Alegre, RS. (www.ead.pucrs.br.)