

## **INCENTIVOS FISCAIS OU CIDADE AGRADÁVEL? A percepção de gestores sobre incentivos fiscais municipais e desenvolvimento local de Montes Claros/MG**

**FELIPE FRÓES COUTO**

Unimontes

felipe.froes@outlook.com

**IVAN BECK CKAGNAZAROFF**

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

ivanbeck@face.ufmg.br

**ÁREA TEMÁTICA:** Administração Pública – 2. Promoção da Eficiência, Otimização de Processos e de Recursos Públicos

**TÍTULO:** INCENTIVOS FISCAIS OU CIDADE AGRADÁVEL? A percepção de gestores sobre incentivos fiscais municipais e desenvolvimento local de Montes Claros/MG

## **RESUMO**

Adotando uma perspectiva municipalista, trata-se o presente trabalho de uma experiência qualitativa (realizada por meio de entrevistas em profundidade) com 60 entrevistados de diferentes instituições do Município de Montes Claros/MG sobre a temática de incentivos fiscais municipais. A investigação girava em torno de uma pergunta principal na pesquisa: *na sua percepção, de que forma a política de incentivos fiscais municipal contribui para o desenvolvimento local do município?* Obteve-se que os incentivos fiscais municipais no caso analisado são menos importantes do que as condições de vida e de estética do município, que se constituem fatores estratégicos relevantes para as decisões de localização de novas plantas industriais e investimentos em determinadas cidades. Outros pontos foram analisados em relação à questão da avaliação das externalidades advindas da aglomeração de indústrias no município analisado. Foi possível observar uma fragilidade de ganhos sistêmicos para o município e para a economia local quando consideradas as externalidades marshallianas, schumpeterianas e transacionais, uma vez que as empresas não fazem parte de um projeto político de desenvolvimento local hábil a potencializar as vantagens da proximidade física entre indústrias.

**PALAVRAS-CHAVE:** Incentivos Fiscais. Desenvolvimento Local. Externalidades.

## **ABSTRACT**

Adopting a municipal perspective, this work is a qualitative experience (accomplished through in-depth interviews) with 60 respondents of different institutions of the municipality of Montes Claros/MG over the thematic of municipal tax incentives. The investigation revolved around one main question in the survey: *in your perception, how municipal tax incentives policy contributes to local development of the county?* It was obtained that the municipal tax incentives in the analyzed case are less important than life conditions and the aesthetics of the municipality, which are relevant strategic factors to the location decisions of new industrial plants and investments in certain cities. Other points were analyzed in relation to the assessment of externalities arising from agglomeration of industries in the municipality. It was possible to observe a fragility in terms of systemic gains to the municipality and to the local economy when considered Marshallian, Schumpeterian and transactional externalities, since companies are not part of a local development political project able to potentiate the benefits of physical proximity between industries.

**KEY-WORDS:** Fiscal Incentives. Local Development. Externalities.

## Introdução

Encontrar formas de desenvolver uma sociedade marcada por pobreza, miséria e desigualdades socioeconômicas, principalmente em momentos de crises, ainda se configura como um dos principais problemas a serem superados pelos estudiosos de gestão pública no Brasil. Apesar de ser um país de grandes riquezas naturais e de um povo heterogêneo e empreendedor, ainda são notórias as discrepâncias entre alguns estados, regiões e municípios<sup>1</sup>.

Nesse cenário, ao assumir o desafio de se trabalhar a temática do desenvolvimento, é mandatório e didático que o pesquisador delimite certos marcos de onde se pretende dar início às suas análises. Delimitar o espaço que pretende trabalhar, por quais perspectivas pretende trabalhar e, principalmente, quais são as fontes de dados que conformam a sua convicção.

Pois bem. Adotando uma perspectiva municipalista, trata-se o presente trabalho de uma experiência qualitativa (realizada por meio de entrevistas em profundidade) com 60 entrevistados de diferentes instituições do Município de Montes Claros/MG sobre a temática de incentivos fiscais municipais. A investigação girava em torno de uma pergunta principal na pesquisa: *na sua percepção, de que forma a política de incentivos fiscais municipal contribui para o desenvolvimento local do município?* Longe de ter a pretensão de dar origem a uma pesquisa cujos resultados possam ser generalizáveis, o que se buscou ao longo deste estudo foi levantar as ideias de atores sociais relevantes no contexto analisado sobre como os incentivos dados pelos municípios podem contribuir para a aceleração do desenvolvimento da cidade.

A cidade escolhida para este estudo apresenta elementos interessantes no que concerne ao tema. Montes Claros, situada no Norte de Minas, passou, nos últimos anos, por um constante crescimento e expansão econômica. A cidade, antes de 2010, sediava fábricas de grandes grupos empresariais, como o *Grupo Coteminas*, desde 1969, a *Vallée*, desde 1980, a *Nestlé*, desde 1983 e a *Novo Nordisk*, desde 2003. Em 2011, foi contemplada com o anúncio do Governo Estadual do investimento de R\$177 milhões pelo Grupo Alpargatas na construção de uma nova fábrica que geraria 2,2 mil empregos diretos e mais três mil empregos indiretos. Ao tempo do fechamento desta pesquisa, havia ainda a previsão da instalação de mais duas indústrias, a *Hipolabor* e a *Stevanato*, que instalariam suas plantas na cidade sob o regime de incentivos fiscais e gerariam, juntas, cerca de mais 3700 empregos diretos e indiretos.

Um dos grandes motores para esse desenvolvimento é a política de incentivos fiscais para a atividade industrial historicamente lá existentes. Dada a relevância da utilização do mecanismo fiscal para o desenvolvimento do município, o presente artigo objetivou *analisar a percepção dos gestores públicos e privados sobre o papel da política de incentivos fiscais municipais no desenvolvimento local de Montes Claros/MG*. Propõe-se que a estrutura do presente trabalho seja composta a seguir pelos fundamentos teóricos desta pesquisa, que opta por explorar de forma geral a discussão sobre desenvolvimento local por meio de processos de aglomeração, arranjos produtivos locais e a nova geografia econômica, por ser a corrente teórica mais adequada às análises aqui propostas. Logo após serão apresentadas a metodologia, da apresentação dos dados e suas respectivas análises, dividida em seções específicas conforme a temática abordada e as considerações finais, onde se resumem os achados da pesquisa.

## Alguns delineamentos teóricos sobre políticas de incentivos fiscais

De acordo com Heller e Kauffman (1965), desde o fim da II Guerra Mundial a esperança de um progresso significativo de melhoria das condições de vida das pessoas tornou-

---

<sup>1</sup> Um levantamento foi feito pela revista *Global Finance* a partir dos dados da *World Bank Development Indicators* em 2013 e, de uma lista de 134 países, o Brasil ocupa a 121ª posição em matéria de concentração de renda e desigualdades socioeconômicas: <http://www.gfmag.com/tools/global-database/economic-data/11944-wealth-distribution-income-inequality.html#>, acessado em 21 de Outubro de 2013.

se uma força política e social poderosa. Essa esperança de melhoria levou muitos países a adotarem a ideia de que o progresso material é um bem facilmente atingível e que o sucesso nessa empreitada depende de seus objetivos, habilidades, vigor e disciplina.

Foi exatamente essa desenfreada busca pelo progresso econômico e social dos países menos desenvolvidos que levou ao aumento histórico da importância dada ao papel da *política econômica* e da *legislação fundamental* como instrumentos para moldar o ritmo e a direção do desenvolvimento (HOLANDA, 1975). Em muitos desses países, onde havia renda insuficiente e distribuição desigual de riqueza, a falta de instrumentos fiscais avançados para controlar os padrões de inflação ou influenciar taxas de poupança ou investimento dificultava o progresso e a reestruturação do sistema para que a distribuição de recursos fosse compatível com o desenvolvimento econômico (HELLER; KAUFFMAN, 1965).

A *política econômica* – primeiro instrumento mencionado – é, segundo Silva (1978), um conjunto de medidas levadas a cabo pelo Governo com vistas à manutenção de taxas razoáveis de crescimento do Produto Nacional Bruto; à promoção de melhor distribuição da renda interna; ao estímulo e fomento da criação de empregos e à melhora dos níveis do padrão de vida para a população. Segundo o autor, o Governo, através da política econômica e seus instrumentos de ação, procura desenvolver uma série de medidas para a solução de problemas da sociedade em função da etapa de crescimento da economia como um todo.

Já a *legislação fundamental* – segundo instrumento mencionado –, segundo Heller e Kauffman (1965), se orienta para o desenvolvimento quando se compõe por *leis que reduzem os impostos sobre as pessoas que se envolvem em atividades selecionadas*. Conforme os autores, essas leis e regulamentos são usualmente encontrados como integrantes de um programa de desenvolvimento ou de medidas especiais que operam de forma independente do programa, e assumem uma particular importância social ou econômica nos contextos em que se encontram, já que “em alguns países, os incentivos fiscais representam o maior esforço legislativo realizado para acelerar o desenvolvimento, e em muitos outros, representam apenas uma das muitas medidas tomadas para o efeito”<sup>2</sup> (HELLER, KAUFFMAN, 1965, p. 2).

A *legislação fundamental, portanto, diz respeito à concessão de incentivos fiscais para empresas específicas*. Os incentivos fiscais, segundo Torres (2011), podem ser tidos como uma despesa fiscal, como um gasto tributário (ou de uma *tax expenditure*, termo comum na literatura). De acordo com o autor, trata-se de renúncias de receitas que produzem os mesmos resultados econômicos de despesas públicas, como subvenções, subsídios ou restituição de impostos, e que se fazem úteis como instrumentos de intervenção do Estado na economia.

Essa aplicação de recursos do governo *não vem a título gratuito* e requer uma contrapartida privada, seja por meio de remuneração dos serviços ofertados, seja por meio de complementação dos investimentos, a fim de que os objetivos e metas previstos sejam alcançados no menor tempo possível (SILVA, 1978). Segundo Silva (1978), há nos países desenvolvidos o consenso sobre a necessidade da iniciativa privada se ajustar ao esforço de investimento do governo para a manutenção de bons níveis de bem-estar econômico e social.

Bernanke e Frank (2007), citados em Torres (2011), entendem que os incentivos fiscais servem para recompensar o risco, o sacrifício do contribuinte que, em outras circunstâncias, não tomaria a atitude de investir seus recursos em determinadas áreas geográficas. O incentivo fiscal, portanto, apresenta como um de seus propósitos *uma contraprestação social advindo daquele que o recebe, que age de acordo com os objetivos firmados pelo Estado*.

Adotar incentivos fiscais requer, entretanto, realizar uma análise prévia da situação, o que torna ainda mais difícil a tarefa de induzir o progresso econômico em um ambiente hostil

---

<sup>2</sup> Tradução livre. Versão Original: En algunos países los incentivos fiscales representan el mayor esfuerzo legislativo emprendido hasta ahora para acelerar el desarrollo; en muchos otros, representan sólo una de las muchas medidas adoptadas con este propósito.

ou que responde lentamente. Para uma análise mais profunda, que considere a ontologia da política de incentivos fiscais, faz-se necessário análises relacionadas aos seus fundamentos políticos e à percepção dos atores relacionados à política (HELLER; KAUFFMAN, 1965).

### **Para que conceder incentivos fiscais municipais? A questão das externalidades locais**

Para cada decisão tomada, existem efeitos diretos e indiretos. A decisão de manter empresas do mesmo tipo próximas em um determinado local pode gerar efeitos positivos para essas empresas, por exemplo. Da mesma forma, criar incentivos fiscais que visem estruturar determinado setor de produção em um determinado espaço físico também pode gerar efeitos e mudanças nesse espaço. Esses efeitos externos às empresas, as externalidades, como o aumento da estrutura viária para atender a novas indústrias instaladas por meio de estímulos fiscais, por exemplo, são o ponto de partida teórico pelos quais se fundamenta a proposta deste artigo.

Segundo Boardman *et al.* (2001) e Heijman (2007), as externalidades ocorrem quando uma decisão causa prejuízos ou benefícios a indivíduos ou grupos que não sejam os mesmos que tomaram a decisão. Exemplos de externalidades negativas são numerosos nas áreas de meio ambiente e recursos naturais. Segundo os autores, algumas externalidades negativas ocorrem em função de um determinado tipo de tecnologia de fabricação, outras ocorrem por causa do sistema de transporte. Apesar de externalidades positivas chamarem menos atenção do que as externalidades negativas, sua existência é evidente – quanto mais pessoas possuem um telefone, mais útil o dispositivo se torna para cada proprietário, que pode utilizá-lo de forma mais abrangente (BOARDMAN ET AL., 2001; HEIJMAN, 2007; HERSCOVICI, 2013).

Historicamente, o pensamento de que a união das empresas de um mesmo tipo em cadeia gera eficiência coletiva surgiu com Marshall (1920) e está historicamente associada às externalidades. Uma externalidade, segundo Nath (1969), citado em Erber (2008), surge toda vez que a produção de uma organização ou utilidade de um indivíduo depende de alguma atividade de outra organização através de um meio comum a todos – o meio só é comum a todos se não é internalizado nem pelas organizações nem pelo Estado. Isso significa, em outras palavras, dizer que existe um meio externo às organizações, um meio que não sofre controle direto das organizações, mas que é fruto da dinâmica de interação entre as organizações, e que esse meio exerce influência positiva ou negativa na dinâmica econômica.

Marshall (1920) indicava, em seus estudos, a concentração de muitos pequenos negócios de um caráter semelhante em localidades particulares que geravam importantes economias externas e produziam uma eficiência de natureza coletiva – essas localidades foram denominadas distritos industriais ou indústrias localizadas (ERBER, 2008). Atualmente, a literatura econômica mostra que existem outras fontes de externalidades além das sugeridas por Marshall (ERBER, 2008), como exemplo os arranjos produtivos locais, mencionados no primeiro capítulo deste trabalho. Em outras palavras, a criação de uma cadeia produtiva local não é em si, uma externalidade, mas ela gera externalidades, a menos que ela seja a externalidade de uma política que vise o desenvolvimento de determinado segmento.

Boa parte dos textos recentes sobre arranjos produtivos locais destaca que esses sistemas cooperativos surgem frequentemente de forma espontânea, mas que seu desenvolvimento depende de ações deliberadas dos agentes locais – muitas vezes autoridades públicas e instituições que provêm serviços de variados tipos. Esses sistemas trabalham em uma dinâmica de sinergia permeada pela reciprocidade e confiança (COOKE; CLIFTON, 2004; ERBER, 2008), que geram comprovados ganhos de desempenho (SCHMITZ, 2005).

Resultados como aprendizagem contínua, diferenciação, acesso a novos mercados, podem ser facilitados pela aglomeração, mas não emergem naturalmente da concentração espacial de empresas; sua obtenção está

associada às alianças estratégicas ou ações conjuntas. Portanto, em ambientes de mudanças contínuas, a sobrevivência e o desenvolvimento da aglomeração e das empresas devem basear-se em fatores que não podem ser obtidos de modo espontâneo. (OLIVEIRA, CALEGARIO, 2010, p. 5)

A ideia geral é que a aglomeração espacial de empresas induz uma redução de custos por unidade produzida, e essa redução pode ser causada por uma concentração geográfica de empresas do mesmo tipo causando economias externas de escala, ou por um cluster de empresas que colaboram entre si para criar inovações de redução e articulação de custos de produtos e produção (HERSCOVICI, 2013). A consequência dessa ideia é que o crescimento econômico e, conseqüentemente, o desenvolvimento de uma economia local, é um processo que é espacialmente concentrado em centros que podem ser chamados polos de crescimento, aglomerados, núcleos ou aglomerações (KRUGMAN, 1997).

Na perspectiva de um planejador político, a existência de externalidades leva a um processo econômico instável uma vez que os custos dos produtos sofrem influência do meio em que são produzidos, e esses meios sofrem mudanças contínuas. Em outras palavras, pode-se dizer que as externalidades negativas causam acréscimos nos custos de produção, e as externalidades positivas causam um decréscimo desse custo – razão pela qual muitos alguns autores entendem que é papel do Estado fazer os ajustes fiscais para as atividades produtivas de modo a incentivar a produção em determinados aspectos e desestimular certas atitudes que causam efeitos negativos no todo social (HEIJMAN, 2007).

O fundamento da importância dada às externalidades é a percepção de que os contratos que regem as transações econômicas geram eficiências de natureza cumulativa ao longo do tempo não precificáveis – isso gera vantagens para comunidades dotadas de estabilidade ao longo do tempo, o que propicia um ambiente favorável à formação de um capital social que gera externalidades positivas para as organizações (COOKE, CLIFTON, 2004; ERBER, 2008).

Em análises de políticas para o desenvolvimento local, devemos dedicar alguma atenção à análise de alguns fatores relacionados às externalidades que contribuem mais para o desenvolvimento. As externalidades *marshallianas*, por exemplo, se relacionam à dimensão produtiva, que trata, principalmente, das questões de mercado de trabalho, insumos intermediários e externalidades tecnológicas (KRUGMAN, 1991; OLIVEIRA, CALEGARIO, 2010). Já as externalidades *schumpeterianas* dizem respeito à inovação, relacionada às atividades de qualificação da mão de obra (SERRA; FERREIRA; COSTA, 2007; OLIVEIRA; CALEGARIO, 2010; PUGAS; FERNANDES, 2014). As externalidades *transacionais* tratam das relações de troca de conhecimentos e informações entre os atores locais (LEMONS; SANTOS; CROCCO, 2003). Por fim, as externalidades *jacobianas* são ligadas a uma dimensão urbana, e são consideradas externalidades que promovem o incremento da infraestrutura da região urbana de uma determinada cidade (OLIVEIRA, CALEGARIO, 2010).

No que diz respeito à dimensão urbana, uma série de externalidades podem ser mencionadas além da construção de obras de infraestrutura, como estradas, ferrovias, canais e balsas – são, por exemplo, os efeitos de rede causados pela construção de elemento de infraestrutura, como é o caso de uma estrada que resulta em um menor custo de transporte e melhor meio de escoamento de produção (RIETVELD; BRUINSMA, 1998).

Segundo Erber (2008), as externalidades podem ter tanto um sentido unidirecional (fluxo único) quanto bidirecional ou recíprocas (fluxos simultâneos). A mensuração de uma externalidade é reconhecidamente difícil: para atribuir uma externalidade a um determinado fator de produção, sua mensuração requer, no mínimo, análises acuradas e comparações do produto marginal desse fator de produção na empresa que gera e na que recebe a externalidade (NATH, 1969; ERBER, 2008). A conclusão (e até certo ponto, a crítica) a partir desse

entendimento é a de que é praticamente impossível “precificar” uma externalidade via políticas públicas, visto que existem interdependências impossíveis de serem simuladas (ERBER, 2008).

De acordo com Erber (2008), a avaliação de uma externalidade deve surgir a partir da análise das funções de bem-estar social dos indivíduos nas comunidades analisadas. A avaliação da externalidade passa, nesse sentido, pela questão da eficiência técnica, da equidade, da difusão de conhecimentos técnicos, de treinamento das pessoas, etc. Segundo o autor,

A presença de externalidades (...) identifica uma “falha de mercado”. A avaliação dessa falha depende, porém, de uma função de bem-estar social específica. Boa parte da literatura econômica convencional avalia as falhas de mercado valendo-se da noção de “ótimo de Pareto”, subscrevendo, implícita ou explicitamente, os axiomas éticos que lastreiam essa percepção de ótimo, notadamente a primazia do indivíduo (ERBER, 2008, p. 15).

A complexidade do tema e a dificuldade de estabelecer métodos de análise em relação ao assunto levantam perguntas difíceis de responder, mas sugerem uma ideia importante a ser explorada neste artigo de que, *por meio do planejamento de condicionalidades na política de incentivos fiscais, pode-se buscar potencializar externalidades que contribuem para o desenvolvimento local*. A decisão de estimular a instalação e criação de várias empresas em um mesmo local figuram notoriamente como o fundamento das políticas de incentivos fiscais: gerar empregos e reduzir as desigualdades são as bandeiras dos governos. As externalidades positivas dessas proximidades, hipoteticamente, seriam meios pelos quais se estabeleceriam as condições necessárias para o desenvolvimento local – e vão muito além da mera geração de empregos.

É o que trabalharemos ao longo das nossas análises nas próximas seções.

## **Percurso Metodológico**

Assim como o processo de evolução da sociedade está ligada à qualidade do conhecimento adquirido (DEMO, 1994), a evolução das análises científicas está ligada aos paradigmas que continuamente desenvolvemos de acordo com as nossas perspectivas.

Para a realização da presente pesquisa, propôs-se um estudo de caso qualitativo do tipo descritivo, realizado por meio de entrevistas semiestruturadas. Como problema de pesquisa, ficou definida a seguinte questão: *qual é a percepção dos representantes das instituições locais relevantes sobre a política municipal de incentivos fiscais no município de Montes Claros/MG?*

Importante esclarecer que os representantes de instituições locais relevantes são as pessoas que lideram e/ou compõem o corpo gestor de grandes indústrias locais, do governo local e de entidades do terceiro setor com atuação expressiva no contexto analisado.

O grupo de entidades intermediárias desta pesquisa é composto por representantes das seguintes instituições: 06 entidades ou associações civis de fomento ao desenvolvimento, 07 instituições de ensino e 05 sindicatos de trabalhadores locais. O grupo de empresas beneficiadas é composto por 07 representantes de indústrias de grande porte (mais de 500 Empregados), 09 representantes de indústrias de médio porte (de 100 a 499 empregados) e por 11 representantes de médias empresas no setor de comércio e serviços local (de 100 a 499 empregados). Por fim, o grupo de autoridades políticas é composto por representantes de 05 secretarias municipais, 06 vereadores locais, 02 representantes de instituições de apoio (Conselho de Desenvolvimento Econômico de Montes Claros e Associação dos Municípios da Área Mineira da SUDENE) e 02 representantes de autarquias federais (SUDENE e Banco do Nordeste do Brasil).

Ao todo, foram *60 entrevistas* com aproximadamente *50 horas de duração ao total*. Importante salientar que a amostra apresentada e as opiniões nelas contidas não podem ser generalizadas ao conjunto de sujeitos da pesquisa, ainda que de diferentes grupos. De qualquer

forma, o ganho se deu pela profundidade das percepções e pelas provocações trazidas pelos entrevistados sobre a temática ao longo deste artigo, que não pretende esgotar o assunto.

As entrevistas semiestruturadas abordaram temáticas específicas, que tinham como objetivo estimular a condução da interação com os participantes. Foram empregados roteiros distintos conforme os grupos de interesse. Após a transcrição das entrevistas, os dados foram tratados mediante análise qualitativa de conteúdo. Os procedimentos foram o de leitura sistemática e organização do conteúdo das entrevistas, seguidos da identificação e análise de conteúdo específicos, subdivididos nas próximas seções conforme a problemática analisada.

### **O Cenário: Quais são os incentivos fiscais municipais de Montes Claros/MG?**

No município de Montes Claros/MG, a concessão de incentivos fiscais é regulamentada pela Lei Complementar nº 04 de 07 de Dezembro de 2005 (Código Tributário Municipal) e pelo Decreto nº 2.283 de 26 de Outubro de 2006. É condição imprescindível à outorga dos incentivos de qualquer natureza na cidade de Montes Claros/MG, cumulativamente, que a empresa atenda às seguintes condições: a geração de mais de 50 (cinquenta) empregos diretos de forma imediata ou gradativa; o cumprimento do prazo de permanência da empresa no Município; a obediência à legislação municipal de proteção do meio ambiente, e a comprovação de regularidade com a previdência social.

O incentivo consiste na isenção integral ou parcial de tributos municipais pelo prazo de até 10 (dez) anos, uma vez atendidas algumas condições: a) seja observado o compromisso de geração e manutenção, de forma imediata ou gradativa, de no mínimo 50 (cinquenta) empregos diretos; b) seja observado o compromisso de geração e manutenção imediata de, no mínimo 50 (cinquenta) empregos diretos, sendo estes elevados para 100 (cem) no espaço de 01 (um) ano, resguardado ao portador de deficiência física o direito de participação em, pelo menos, 4% (quatro por cento) das vagas ofertadas, a partir da instalação do empreendimento; c) seja instituído um prazo mínimo de permanência da empresa na cidade, e d) a empresa cumpra regularmente as normas municipais, mormente quanto às normas ambientais.

A prefeitura é autorizada a adquirir e/ou fazer doações de terrenos, assim como subsidiar ou participar de aquisição deles, de comum acordo com as indústrias que forem implantadas no município. Para usufruir desse incentivo, há a necessidade, segundo o art. 6º dessa lei, de geração de 100 (cem) novos empregos diretos, pelo menos, com absorção mínima de 80% de mão-de-obra local. Para os incentivos de isenção do IPTU, do ITBI, do ISSQN e das taxas municipais, há um sistema de pontuação e percentuais definidos em lei para tal. Esse sistema de pontuação privilegia, principalmente, quatro fatores: a geração de empregos diretos, o estímulo à contratação de pessoas de até 26 anos de idade em primeiro emprego, o estímulo à contratação de pessoas carecedoras de necessidades especiais e o incentivo conforme o aporte de recursos. Os incentivos têm vigência de até 10 (dez) anos, a partir da decisão de outorga.

### **Incentivos fiscais municipais são necessários? A visão dos gestores beneficiários**

Se o que se busca analisar é a forma pela qual um incentivo fiscal municipal contribui para o desenvolvimento local do município, faz-se fundamental que o primeiro passo seja buscar entender qual a importância dos incentivos para os que deles usufruem. Assim, num primeiro momento, buscou-se o entendimento de gestores públicos e privados em relação à real importância dessas benesses para esse grupo, que é o principal alvo dos incentivos.

Ao longo da pesquisa, foi comum encontrar entre os representantes das indústrias locais e das entidades intermediárias relacionadas à classe a afirmação de que a competitividade e o desenvolvimento de um município estão intrinsecamente ligados à presença de indústrias em seu perímetro urbano. Segundo os pesquisados, a questão dos incentivos fiscais é um

assunto muito importante no contexto de desenvolvimento e que deve ser tratado, prioritariamente, em relação ao segmento industrial, em função do volume de bens envolvidos.

Mas, de fato, o que representa o incentivo fiscal para as indústrias locais? As empresas beneficiadas foram assertivas em relação ao assunto. Para esses atores, os incentivos municipais não se constituem como grande vantagem ou não geram grande impacto em termos de atratividade ou de ser um critério decisivo na escolha do local de instalação. Segundo alguns entrevistados, o gasto com tributos municipais chega a ser irrisório no conjunto geral tributário:

*Para nós o incentivo municipal significa quase nada. Vamos dizer as prefeituras em geral. Francisco Sá, Montes Claros e Pirapora, o que as prefeituras podem oferecer? Não tem quase mais nada a oferecer, porque ela é limitada, ela tem um orçamento e para fazer uma doação de um terreno ela tem que fazer uma lei, ser aprovada pela câmara, e pra ser aprovada pela câmara, já custa um dinheirinho né. Legislativo nenhum vota sem receber, estou falando todos viu [risos]. Todos do legislativo, tem sempre um toma lá, dá cá. E aprova-se o projeto, doa-se o terreno, paga-se o aluguel do galpão, promete asfaltar uma rua, promete iluminação pública, isso hoje é o que a prefeitura pode oferecer.* (ENTREVISTADO EB13, 2015)

Hoje o incentivo municipal representa muito pouco. O único incentivo fiscal que nós conseguimos foi na criação do projeto desta planta aqui, né? Foi feito um pedido que foi criado no Conselho de Desenvolvimento Econômico, né? Com garantia, na época, de ter 50 empregos e gerar mais 50. *Aí conseguimos o incentivo fiscal, todas as taxas municipais, IPTU, alvará e etc. Representa pouco porque de custo de impostos diminui 1 ou 2% só. E hoje temos 150 trabalhadores. O incentivo vai até 2017.* (ENTREVISTADO EB18, 2015)

Alguns membros do governo local e das entidades intermediárias pensaram em sentido similar. Apesar da ocorrência de muitas falas relacionadas estarem ligadas à ideia de “qualquer incentivo ajuda” (ENTREVISTADOS AM9; EB11; EB19; EI1; EI14 e AM15; 2015), nenhuma dessas falas veio seguida de uma ideia que estabelecesse a razão pela qual a ação incentivadora do município seria crucial para atender aos interesses do setor industrial. Os representantes do governo e das instituições intermediárias locais, que se posicionaram contra o atual molde dos incentivos concedidos pelo município, indicam razões e argumentos similares aos acima apresentados pelos representantes de empresas beneficiadas, conforme o excerto a seguir:

*O incentivo fiscal municipal para a empresa... Acho que, em tese, representa pouco. Porque qual é o incentivo fiscal que a prefeitura pode dar? Isenção parcial ou total de ISS, IPTU, ITBI e taxas. Uma empresa industrial não paga ISS, paga IPTU uma vez por ano, paga ITBI só quando compra ou vende imóvel, taxas quando está abrindo a empresa. Para uma empresa que tem faturamento médio por ano, por exemplo, de 20 milhões pagar 200 mil de IPTU, é significativo? Acho que não. Uma empresa ganhar um terreno de 30 mil metros valendo três milhões representa muito? Eu acho que não. Acho que já estamos saindo desse patamar, de que o decisivo para uma empresa vir a Montes Claros são os incentivos.* (ENTREVISTADO AM3, 2015)

Os dados das entrevistas e as construções locais indicam que poucas ações sobram para o município no sentido de estímulo ao desenvolvimento industrial pela via fiscal, e que essa ação se torna significativa apenas quando proveniente dos outros entes federativos (Estado e União). Assim, no caso apresentado *há uma dissonância com a noção geral de que as prefeituras são mais ou menos competitivas conforme a disponibilidade de incentivos fiscais.*

Importante observar que as prefeituras são, justamente, os entes que possuem mais dificuldades quando se trata em termos de políticas diferenciadas, visto que são entes mais isolados de macro contextos e das inúmeras situações existentes no país (FAURÉ; HASENCLEVER, 2007). A solução desse aparente dilema demanda a existência de um elo de articulação entre os governos municipais e os governos estaduais e federal – que possuem maior poder de barganha.

*O que o município pode fazer, então, para se tornar, de fato, atrativo a novos investimentos?* Ao longo das entrevistas, surgiu um aspecto interessante na fala de alguns representantes das empresas beneficiadas, menos relacionado à questão financeira do que à questão da qualidade de vida e relacionamento com o poder público, o que alguns empresários denominaram como *ambiente amigável* e *cidade agradável* para a instalação de uma indústria. O peso da criação desse ambiente, segundo os entrevistados, recai no governo local, que é considerado o responsável pela empreitada de articulação entre os atores sociais locais.

*Ambiente interessante, às vezes... Falo assim: Olha, a cidade é interessante para o profissional morar? A cidade tem atrativos? Eu tenho um colega que encontrei domingo na padaria. Ele saiu porque queria levar a esposa para jantar. Não tinha um restaurante. Dos POUQUÍSSIMOS que tem em Montes Claros, não tinha UM restaurante aberto. A cidade é interessante, a cidade é bonita? Nós já tivemos funcionário que veio aqui e não quis ficar porque não conseguiu gostar da cidade. Tivemos casos de pessoas que até gostaram da cidade, mas depois do passar do tempo, falaram assim: “Eu estou acostumado com mais variedade do que eu consigo ter aqui em Montes Claros. Eu vou ao supermercado e não acho muita variedade de produtos”. Então são coisas que eu falo o seguinte... Isso é a prioridade? Não, mas até isso é importante para atrair novas empresas. (ENTREVISTADO EB6, 2015)*

*Nós temos uma questão aí de aumento do IPTU. Esse tipo de coisa cria um ambiente inseguro para as indústrias. É um ambiente de insegurança, certo? Você vai dobrar o IPTU de um ano para outro? Um ambiente amigável acontece sobre todas as formas, certo? Do início ao fim. Vamos lá. O que é um ambiente amigável? As autoridades chegam aqui e percebem que você não está fazendo do jeito que ele gostaria que você fizesse. Senta com você na mesa e fala: Ó, você precisa melhorar. De quanto tempo você precisa? Em 3 meses você melhora? Então tá [gesticulando e fazendo sinais positivos]. Isso é um ambiente amigável. O que é um ambiente não amigável? Está errado, você vai pagar a multa. Mês que vem eu estou multando de novo. Alguns fiscais vão muito além. Alguns prefeitos também, em alguns casos. Isso torna o ambiente menos amigável. Certo? Em outros lugares é mais amigável. Lá eu não tenho problema. Então vamos crescer para lá. Se aqui eu estou cheio de dor de cabeça, então, vamos crescer aqui para quê? Para aumentar minha dor de cabeça? (ENTREVISTADO EB17, 2015)*

As entrevistas indicam que há fatores que são levados em conta no momento da decisão de instalação de novos empreendimentos, muito mais relacionados à qualidade de vida dos empresários e dos funcionários e às suas relações com o governo local do que, necessariamente, com a questão financeira preconizada na política de incentivos fiscais. Esse tipo de afirmação também foi feito no âmbito das entidades intermediárias.

Uma vez instalada no local, a empresa começa a enfrentar os problemas do local, ou seja, é inserida na realidade local e passa a demandar novas estruturas que suportem os seus negócios. *O incentivo, em si, é percebido, de forma geral, como uma contribuição para sobreviver no macroambiente econômico, mas não como medida de estímulo ao desenvolvimento do lugar onde a empresa se instala.* Esse processo de desenvolvimento, na

realidade, ocorre de forma gradual e lenta, conforme vai se formando uma massa de consumidores que justifique novas estruturas de comércio e serviços.

Mas quando você fala de cidade atrativa, meios de transporte que funcionam, escolas que atendam, segurança pública, saúde... Se a cidade oferece isso tudo, a empresa gasta menos, e não só gasta menos, ela tem a capacidade de manter os trabalhadores aqui. Ora, manter os trabalhadores aqui, significa que ela está trazendo de fora não é? Quantos por cento dos trabalhadores da empresa vêm de fora? É cheio de gente que vai jantar no Rio de Janeiro e volta, de aviãozinho particular, entendeu? Pra esses, não precisa de uma cidade bonita. Ele vai pra onde quer e volta. Mas para aquele trabalhador mediano, isso faz muita diferença. No chão de fábrica, uma cidade atrativa é a empresa reduzir o gasto que ela tem com acidente de trabalho no percurso porque o trânsito é ruim. Se houvesse um transporte público que funcionasse, ela não precisaria colocar transporte para funcionário. Se houvesse uma rede pública de saúde que funcionasse, os custos com plano de saúde seriam bem menores. Então pra mim, uma cidade atrativa é isso (ENTREVISTADO AE3, 2015).

Ao chegar a um lugar, a empresa, de *per si*, mais do que ajudar ao governo local, passa a ser demandante de melhorias no sistema econômico e político local sem, necessariamente, gerar arrecadação para que o município invista na infraestrutura necessária à manutenção da qualidade de vida da massa trabalhadora que se forma a cada novo investimento industrial que atrai mão-de-obra externa e necessidades que antes não existiam.

Contudo, não se pode deixar de considerar um achado relevante o fato de que a atratividade do município para as indústrias está relacionada menos ao incentivo fiscal municipal e mais à questão da governança local, da estética urbana municipal e da qualidade de vida na cidade – fatores considerados *estrategicamente interessantes*. Os achados sugerem possíveis alternativas à questão do excessivo esforço competitivo despendido pelos municípios para atrair empresas por meio de concessões de vantagens, através de uma nova abordagem que atribuiria menos aos municípios o ônus da guerra fiscal e priorizaria a gestão de suas potencialidades e a concentração dos esforços na melhoria da qualidade de vida na cidade.

### **Como foram avaliadas as externalidades *marshallianas*, *schumpeterianas* e transacionais?**

Para cada decisão tomada, existem efeitos diretos e indiretos. A decisão de manter empresas do mesmo tipo próximas em um determinado local pode gerar efeitos positivos para essas empresas, por exemplo. Da mesma forma, criar incentivos fiscais que visem estruturar determinado setor de produção em um espaço físico também gera efeitos e mudanças nesse espaço. Esses efeitos devem ser analisados para a definição de objetivos nos incentivos fiscais.

O desenvolvimento de conhecimentos e inovações, por exemplo, foi objeto de alguns apontamentos, tanto das autoridades políticas locais quanto das empresas beneficiadas. Para ambos os grupos, a questão merece atenção e precisa ser melhorada. O primeiro aspecto levantado está relacionado ao déficit da qualidade de mão-de-obra local, fator que é consenso entre a maioria das empresas analisadas. Segundo as empresas beneficiadas, há grande despesa para preparação da força de trabalho local, além da dificuldade para contratação em cargos de maior complexidade que envolvam conhecimentos técnicos especializados. As maiores reclamações têm sido em relação ao déficit educacional e à cultura local.

Como eu caracterizo a oferta de mão de obra? Péssima. Como eu te falei... Pela formação, as pessoas têm baixo nível de conhecimento, baixo índice de escolaridade. As pessoas não querem estudar, nós temos muitas faculdades.

que eu vejo aí, mas essas faculdades não estão formando a mão de obra para a base da indústria, pelo menos não para nós. Montadores, serralheiros... Você vai a um SESC, a um SENAI, ou uma escola técnica, eles não têm cursos para um treinamento técnico, isso acaba ficando por nossa conta. Então, a mão de obra, além de mal acostumada, você vê que as pessoas estão muito mais afins de direitos do que de deveres, é impressionante como aqui isso é forte, isso acaba tirando desse tipo de indústria, como a nossa, uma série de oportunidades, inclusive a do crescimento. (ENTREVISTADO EB2, 2015)

Nós trabalhamos com esse conceito de pessoa certa. Está difícil de achar pessoas certas. Muito difícil. Não é fácil de achar. Hoje o mercado está extremamente recessivo. Tem MUITOS jovens sem experiência. Tudo bem, o jovem sem experiência você pode moldar, preparar treinar e adequar, só que isso demanda muito tempo. Então hoje a gente tem uma mão de obra que não tem tanta experiência. Muito primeiro emprego. Então a mão de obra de alto nível, de alto valor agregado, não vem daqui. Eu diria para você assim... Olha, até para facilitar seu trabalho, no máximo vinte por cento da mão-de-obra é local, o resto é tudo importado. (ENTREVISTADO EB19, 2015)

Depoimentos dessa natureza foram recorrentes ao longo da pesquisa. Além da insatisfação com a qualidade da mão-de-obra local, outro ponto levantado é o ritmo lento da inovação tecnológica local. Para parcela expressiva dos entrevistados, a inovação tecnológica chega lentamente de forma espontânea, “em função da dinâmica do mercado” (ENTREVISTADOS AM1; AM10; EB5; EB10; EB13; EB17 e EB18), apesar de que muitos reconhecem que os incentivos fiscais, quando aliados aos incentivos financeiros, podem potencializar e acelerar o desenvolvimento da inovação tecnológica nas empresas locais que não possuem recursos para “assumir o risco do investimento sozinhas” (ENTREVISTADOS AM6; EB1; EB7 e EB19). Em empresas de menor porte, percebe-se que a tendência é a aquisição de máquinas e equipamentos usados e já defasados de empresas globais maiores.

Por falta de visão estratégica do governo municipal, as empresas locais fazem parte de ramos distintos, e não formam arranjos de produtos locais. Em sua maioria, as indústrias beneficiadas locais não compartilham conhecimentos ou avanços tecnológicos entre si, com exceção de alguns casos isolados de compartilhamento de conhecimentos em gestão (ENTREVISTADOS EB5 e EB6). Essa falta de interação entre as empresas não se restringe apenas ao compartilhamento de conhecimento técnico ou tecnológico. Por não fazer parte de clusters de produção, a maioria das empresas se declarou indiferente em relação ao fato de estar fisicamente próxima de outras indústrias que também recebem incentivos fiscais, visto que não percebem ganhos concretos em função da proximidade (ENTREVISTADOS EB1; EB5; EB11 e EB23). Em alguns casos, a falta de cooperação entre as empresas levou à disputa pelos recursos locais, em especial de trabalho.

As empresas locais beneficiadas também não possuem, em sua maioria, vínculos fortes e consolidados com as instituições de ensino superior locais. Esse fato é de conhecimento das autoridades políticas locais, empresas beneficiadas e das entidades intermediárias. Apesar de alguns casos, a situação mais comum relatada pelos entrevistados é a de que não há um vínculo concreto com as instituições de ensino que não sejam os estágios que, em alguns casos, evoluem para programas de trainee (ENTREVISTADOS AM1; AM4; AM9; EB6; EB7; EB10 e EI5).

As instituições de ensino superior... Elas deveriam ser o pivô da inovação tecnológica. A inovação parte da pesquisa. De você fazer pesquisa para desenvolvimento de um determinado produto, e esse produto, testado, ir para o mercado. E quem tem que dinamizar o mercado é a empresa. Aqui na região de Montes Claros, a situação é contrária. As empresas se instalam e trazem

a tecnologia de fora. E essa tecnologia poderia ser absorvida também pela universidade. Mas o que está acontecendo? Nós temos um movimento contrário. É dos centros de pesquisa nas academias que deveriam sair as tecnologias e não das empresas. A pesquisa é fraca justamente porque há ausência de políticas direcionadas para o desenvolvimento nas instituições. Não tem política e nós temos capital humano avançado. Nós somos capazes de trabalhar um docente com doutorado fora e trazer coisas aí. Apesar do nível dos estudantes que entram na universidade aqui não é o que a gente espera, nós podemos controlar essas fraquezas. (ENTREVISTADO AF4, 2015)

A situação entre empresas e faculdades não é ruim, mas poderia ser muito melhor. É uma relação de presença, de amizade, de bater no ombro, conversa, não conta, de vez em quando, se precisa, se resolve pontualmente. Mas poderia ser mais fluente. Eu acho que está faltando iniciativa. Talvez mais ainda da universidade. Está melhorando. Há grandes parcerias com o setor privado, e são parcerias prósperas. Mas isso não é generalizado, não é? Isso pode se tornar extensivo a todas as áreas. Eu acho que a gente pode ter mais atitude em relação a isso. (ENTREVISTADO AE2, 2015)

Não foram identificadas, entre as empresas pesquisadas, cadeias de fornecedores locais para aquelas que recebem incentivos fiscais. A maioria das empresas locais alega que, localmente, não há fornecedores que atendam aos padrões de qualidade requeridos e, em função da competição de preços entre fornecedores, adquirem insumos de São Paulo (ENTREVISTADOS EB1; EB2; EB5; EB7; EB11; EB14; EB16; EB18; EB21 e EB23).

Em suma, foram identificados, ao longo das entrevistas, fracos laços das empresas entre si e com as instituições de ensino, além de uma generalizada insatisfação com a qualidade de mão-de-obra local e com a prestação de serviços. Há ainda um atraso na inovação tecnológica em muitas empresas, e poucas iniciativas de articulação entre os atores sociais se mostraram marcantes ou expressivas no contexto de desenvolvimento local. O custo do não projeto político-econômico local se traduz, portanto, na redução da capacidade de articulação entre as empresas locais, governo e instituições e da capacidade produtiva das empresas, que não demonstraram perceber vantagens existentes no parque industrial local.

### **Os incentivos locais condicionados estão potencializando as externalidades jacobianas?**

No início do texto foi ressaltado o quanto a cidade tem passado por um processo de crescimento acentuado. Mas o crescimento de qualquer município tem seu preço: os efeitos urbanos. Entre os anos de 2010 e 2014, estima-se que a população desta cidade, de porte médio, aumentou 7,82% – um aumento nominal de aproximadamente 30 mil habitantes em 04 anos<sup>3</sup>. Além do crescimento populacional, o crescimento da frota de veículos aumentou em 30% naquele período, sendo que, atualmente, 20% da frota é composta por veículos pesados<sup>4</sup>. No Censo de 2010 do IBGE, foi identificado que 17,26% dos domicílios não possuíam pavimentação na rua; 88,73% dos mesmos domicílios não eram protegidos por bueiros ou boca de lobos nos casos de chuva intensa; 98,91% dos domicílios não possuíam rampas para cadeirantes próximas que facilitassem o acesso de pessoas com dificuldade de locomoção às residências e 43,50% dos domicílios eram situados em ruas que não possuíam arborização<sup>5</sup>.

Uma das grandes perguntas referentes aos incentivos fiscais é sobre o destino dos recursos concedidos às empresas beneficiadas. Esse recurso volta para a sociedade? Fica para

<sup>3</sup> Informações coletadas junto ao IBGE, 2015.

<sup>4</sup> Frota de Caminhões, Caminhões-Trator e Ônibus, dados segundo IBGE, 2015

<sup>5</sup> Informações coletadas junto ao IBGE, 2015

a empresa? É reinvestido? Basicamente, são dúvidas que norteiam o uso do recurso que, *a priori*, partiu dos cofres públicos e se destina à geração de benefícios para a sociedade. Na presente pesquisa, uma minoria entre os entrevistados beneficiados pela política indicou que a destinação para o recurso é o “reinvestimento na própria empresa” (ENTREVISTADOS EB11; P 27 e EB17, 2015). A maioria indica que o incentivo fiscal se destina ao cálculo de “redução do custo do produto final e no aumento da lucratividade da empresa” (ENTREVISTADOS EB2; EB5; EB7; EB9; EB16; EB18; EB19; EB23 e AM38, 2015). Em outras palavras, a renúncia fiscal é vista como prêmio pelo risco da localização geográfica.

Viu-se, entretanto, que o uso dos incentivos não serve, necessariamente, para enriquecer determinadas categorias econômicas. A destinação social dos recursos tributários ocorre em função da extrafiscalidade e das condicionalidades que direcionam os tributos a fins sociais relevantes. A finalidade da renúncia tributária vai além do mero estímulo à redistribuição espacial. Ações de planejamento de incentivos fiscais devem se destinar à promoção de um bem comum. Nesse sentido, questionou-se se o incentivo fiscal deveria estar imbuído de condicionantes que visassem acelerar o processo de desenvolvimento do município.

O assunto levantou, ao longo das entrevistas, dois posicionamentos distintos. Entre o governo local e as instituições intermediárias, há um consenso de que a reversão do incentivo fiscal para a sociedade, em forma de benefícios indiretos, é fundamental. Nesse sentido, parcela expressiva dos entrevistados afirmou que o incentivo fiscal pode ser considerado uma “via de mão dupla” (ENTREVISTADOS EB5; EB10 e EI2, 2015), o que significa dizer que o ganho obtido por uma empresa só é justificado pelo ganho obtido pela sociedade, que se beneficia dos efeitos da atividade econômica exercida pela empresa e pelo consumo dela decorrente.

*A condicionante para o incentivo é a condição SINE QUA NON para que dê certo! Eu acho que sem isso, qualquer incentivo que você der, o empresário ou o administrador vai criar um jeitinho para tentar levar vantagem. Os incentivos têm que ser criados de uma maneira, uma seriedade, uma exigência maior do que no sistema comum, onde não há incentivos.* Ele tem que ter uma fiscalização maior. E tem que ser cobrado MESMO! Temos que começar a fazer o dever de casa. Cobrar com seriedade, e se for o caso se não cumprir, é penalidade! Entendeu? Porque senão, infelizmente, vai ser mais um caso em que você dá o incentivo a fim perdido. (ENTREVISTADO EI1, 2015)

Essa vertente de pensamento, contudo, não foi pacífica entre os entrevistados, principalmente no grupo das empresas beneficiadas, as quais mostraram resistência à possibilidade de estabelecimento de condicionantes e imposição de mais normas reguladoras, além de maior controle das suas atividades em função dos incentivos recebidos. Entre as principais alegações dadas pelos membros desse grupo, encontram-se as dificuldades relacionadas ao volume de impostos e exigências legais a serem cumpridas na empresa, o que gera uma carga de trabalho, esforços e um “custo invisível” (ENTREVISTADOS EB5; EB6, 2015) que dificultam a atividade operacional. Em alguns casos houve, entre as empresas beneficiadas, abertura para a criação de condicionalidades, desde que estabelecidas em negociação entre as mesmas e o governo, considerando-se o ganho que a empresa terá.

[Em relação às condicionantes] *Eu acho que a empresa reagiria como qualquer empresa que percebe que a regra do jogo está mudando no meio da partida. A gente pararia para avaliar e analisar qual que é o impacto disso. Quais são as alternativas? Eu opero em um ambiente que a autoridade tem poder para regular. Me diga: Quais são as alternativas? Se a condicionante for extremamente desfavorável, qual alternativa que minha empresa tem?* Existe uma regulação já do meio ambiente no Brasil em vigor, você vai fazer

algo que traz impacto ambiental, existem as condicionantes. Ok, você vai criar uma política de incentivo com condicionantes, mas a pergunta que eu faço, por exemplo, é: É o estado que tem que dizer quanto eu tenho que pagar aos meus funcionários, não importa o quê que esse funcionário me dê de desempenho, de resultado? Acho que não. (ENTREVISTADO EB6, 2015)

Olha, condicionalidade é sempre ruim. Quando ela é estabelecida a priori, você nem sempre respeita as condições que acabam por aparecer, né? Eu acho que condicionalidade é bom quando é negociada. Essas negociações que, no Brasil, a gente não aprende a fazer. A gente vê isso de uma maneira mais solta é nos países mais desenvolvidos. Agora no Brasil, como tem muita picaretagem, já sai tudo condicionado a priori e nem sempre isso atende às necessidades. Se a parceria ou a utilização dos incentivos só ocorre quando essas condicionantes me interessam, então nem sempre quem propõe a política atingirá as metas e objetivos, por conta de que não conhece suficientemente quão intensa é a realidade. (ENTREVISTADO EB19, 2015)

As condicionalidades não são bem-vistas entre parcela expressiva dos representantes das empresas beneficiadas, pois estes consideram a implementação de condicionantes como uma dificuldade operacional e uma medida desestimulante em ambiente que já é fortemente normatizado. Se, por um lado, à questão das condicionalidades na concessão de incentivos fiscais não foi atribuída receptividade pelas empresas beneficiadas, por outro, a questão da parceria entre o governo local e as empresas não encontrou grande resistência, sendo considerada pela maioria das empresas beneficiadas locais como parte de um processo normal no ambiente de negócios, que já acontece por meio de medidas filantrópicas e de preservação do meio ambiente em seus programas de Responsabilidade Social (ENTREVISTADOS EB1; EB6; EB11; EB16; EB17; EB18; EB19; EB21 e EB23, 2015) e no cumprimento das leis ambientais que independem de incentivos.

Analisando essas construções, é possível concluir que, no caso analisado, a saída para a negociação aberta parece ser interessante *apenas nos casos de parceria* entre o governo local e as empresas. A imposição de condicionantes como forma de “forçar” uma aceleração do desenvolvimento não se mostrou adequada para parcela expressiva das empresas que recebem os incentivos. A razão para tal posicionamento se justificaria pelas dificuldades enfrentadas pela atual burocratização e também pela existência prévia de ações sociais que beneficiam a sociedade local e que não dependiam da existência de estímulos fiscais ou financeiros.

## **Considerações Finais**

A ideia de um crescimento mais homogêneo e que reduza as disparidades entre as regiões de um determinado país tem sido um propósito perseguido há muitos anos. A política de incentivos fiscais é consolidada, tanto na teoria quanto na prática, como um instrumento efetivo de mudança da realidade de um determinado território. Ao longo da história do desenvolvimento do Brasil e do Nordeste, ela figurou como uma das principais ações de desconcentração da atividade econômica e dos espaços urbanos no país. E até os dias atuais tem sido um dos grandes fatores que influenciam as grandes decisões econômicas dos capitais privados e os efeitos das arrecadações dos governos federal, estaduais e municipais.

O presente artigo indicou, a partir da percepção de atores sociais relevantes, a questão da real importância dos incentivos municipais para as grandes empresas e a questão da competitividade do município como um fator estratégico para a atração de novos negócios. Obteve-se que os incentivos fiscais municipais são menos importantes do que as condições de

vida e de estética do município, que se constituem fatores estratégicos relevantes para as decisões de localização de novas plantas industriais e investimentos em determinadas cidades.

Outros pontos foram analisados em relação à questão da avaliação das externalidades advindas da aglomeração de indústrias no município analisado. Foi possível observar uma fragilidade de ganhos sistêmicos para o município e para a economia local em relação às externalidades marshallianas, schumpeterianas e transacionais, visto que as empresas não fazem parte de um projeto político de desenvolvimento local hábil a potencializar as vantagens da proximidade entre as indústrias.

Foi analisada também, se por meio do planejamento de condicionalidades na política de incentivos fiscais, pode-se buscar potencializar externalidades que contribuem para o desenvolvimento local. Ao longo da pesquisa, ficou evidente uma série de críticas e resistências por parte do empresariado local a coadunar com a imposição de condicionantes para a concessão de benefícios. Essas considerações nos fazem aduzir que a prefeitura possui pouca amplitude de ação, e que a questão da concessão de incentivos fiscais aparece de maneira desordenada e desvinculada de um projeto político de desenvolvimento local que, atualmente, faz uso da política não como meio para o desenvolvimento, mas como um fim em si mesma.

São provocações interessantes deste trabalho para novas sugestões de pesquisas: a) incentivos fiscais não são mais importantes do que a qualidade de vida na cidade no momento da decisão estratégica de localização das indústrias; b) empresas que não integram um projeto político de desenvolvimento local mais abrangente podem não interagir de forma a potencializar externalidades positivas ao município, e c) condicionalidades para a concessão de incentivos fiscais não são bem vistas pelos potenciais beneficiários e não necessariamente induzem o desenvolvimento, porque não há relação direta de condicionalidades e externalidades.

Apesar da impossibilidade de generalização dos resultados obtidos nesta pesquisa e da ausência de uma investigação estatisticamente aprofundada, muitos pontos aqui abordados levam a discussões que podem ser tratadas em outras realidades, como os moldes de interface entre o Estado e a sociedade local, a forma de planejamento de políticas visando à análise das realidades locais, o uso racional das potencialidades locais como forma de melhorar a qualidade de vida e vantagens competitivas, bem como questões relacionadas à dinâmica de decisão empresarial de instalação de novas unidades produtivas em novos espaços urbanos, como forma de tornar mais efetivas ações de redução da pobreza e das desigualdades sociais entre as regiões.

## Referências

BERNANKE, Ben S.; FRANK, Robert H. *Princípios de Economia*. 3. ed. Trad. Esther Rabasco. Madrid: McGraw-Hill, 2007.

BOARDMAN A.E.; GREENBERG, D.H.; VINING, A.R.; WEIMER, D.L. (2001). *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. NJ: Prentice Hall, Upper Saddle River.

COOKE, P.; CLIFTON, N. Spatial variation in social capital among UK small and medium-sized enterprises. In: DE GROOT, H; NIJKAMPF, P.; STOUGH, R. *Entrepreneurship and regional economic development: a spatial perspective*. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.

ERBER, Fabio Stefano. Eficiência coletiva em arranjos produtivos locais industriais: comentando o conceito. *Nova economia*, v. 18, n. 1, p. 11-31, 2008.

HARDIE I.W., P.J. Parks, and G. Cornelis van Kooten (2004). Land use decisions and policy at the intensive and extensive margins. In: T. Tietenberg and H. Folmer, *The International Yearbook of Environmental and Resource Economics, 2004/2005: A survey of current issues*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.

HEIJMAN, WIM. *Regional Externalities*. New York: Springer, 2007.

- HELLER, Jack; KAUFFMAN, Kenneth. M. *Incentivos Fiscais para El Desarrollo Industrial*. Centro de Estudios Monetarios Latino Americanos, Mexico, 1965.
- HERSCOVICI, Alain. Economia de redes, externalidades e estruturas de mercado: O Conceito de concorrência qualitativa. *Revista Brasileira de Inovação*, Campinas (SP), 12 (1), p.45-72, janeiro/junho 2013.
- HOLANDA, Antônio Nilson Craveiro. *Incentivos Fiscais e Desenvolvimento Regional*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1975.
- KRUGMAN, P. R. *Development, geography and economic theory*. Cambridge: The MIT Press, 1997.
- LEMONS, M. B.; SANTOS, F.; CROCCO, M. *Arranjos produtivos locais industriais sob ambientes periféricos: condicionantes territoriais das externalidades restringidas e negativas*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2003.
- MARSHALL, A. *Principles of economics*. 8. ed. London: Macmillan, 1920.
- MONTES CLAROS. Decreto nº 2.283 de 26 de Outubro de 2006. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social e regulamenta os incentivos fiscais para instalação e ampliação de empresas no Município de Montes Claros. Disponível em: <[http://www.montesclaros.mg.gov.br/publica\\_legais/decretos/decret\\_2006/out-06/decreto-2283-06.pdf](http://www.montesclaros.mg.gov.br/publica_legais/decretos/decret_2006/out-06/decreto-2283-06.pdf)>, acesso em abril de 2015.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 04 de 07 de Dezembro de 2005. Consolida a Legislação Tributária Municipal instituindo o Código Tributário do Município de Montes Claros – Minas Gerais. Disponível em: [http://www.montesclaros.mg.gov.br/saladoempreendedor/pdf/Codigo\\_tributario.pdf](http://www.montesclaros.mg.gov.br/saladoempreendedor/pdf/Codigo_tributario.pdf), acesso em abril de 2015.
- NATH, S. K. *A Reappraisal of Welfare Economics*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1969.
- OLIVEIRA, Pâmella Gabriela; CALEGARIO, Cristina Lélis Leal. *Aglomerados e visão baseada em recursos: possíveis relações entre externalidades e capacidades organizacionais*. Rio de Janeiro: XXXIV Encontro da Anpad, 2010.
- PUGAS, Pâmella Gabriela Oliveira; FERNANDES, Renata dos Santos. *Externalidades positivas em aglomerações de empresas: um estudo no aglomerado de fundição da cidade de Cláudio (MG), Brasil*. *Gestão & Regionalidade - Vol. 30 - Nº 89 - mai-ago/2014*, p. 49-62.
- RIETVELD, P.; BRUINSMA, F. (1998). *Is Transport Infrastructure Effective? Transport Infrastructure and Accessibility: Impacts on the Space Economy*. Springer, Berlin.
- SCHMITZ, H. Aglomerações produtivas locais e cadeias de valor: como a organização das empresas influencia o aprimoramento produtivo. In: LASTRES, H.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. (Comp.). *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/ Contraponto, 2005.
- SERRA, F. A. R.; FERREIRA, M. P.; COSTA, L. S. V. *Open and Closed Industry Clusters: The Social Structure of Innovation*. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, 31, 2007. Anais..., Rio de Janeiro. ANPAD, 2007.
- SILVA, Pedro Melo da. *Os Incentivos Fiscais como instrumento de desenvolvimento*. Belém: SUDAM, 1978, 130 p.
- TORRES, Heleno Taveira. Desenvolvimento, meio ambiente e extrafiscalidade no Brasil. *Videre*, Dourados, MS, ano 3, n. 6, p. 11-52, jul./dez. 2011.