DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
Aumento de Receita sem Sobrecarga de Tributos

ROGER L. KEMP*

1. Ciclos governamentais; 2. Incentivos para o desenvolvimento econômico; 3. O futuro.

1. *Ciclos governamentais*

As organizações governamentais, tal como suas congêneres do mundo dos negócios, têm diferentes ciclos de vida. As fases que elas atravessam durante sua vida, podem ser em geral expressas em quatro categorias: crescimento, estabilização, retrocesso e revitalização. São necessárias diferentes estratégias políticas e gerenciais para estabelecer o rumo e guiar adequadamente uma organização através dessas diferentes fases. A estratégia implica a definição da finalidade e o alcance dos objetivos, e os planos, para se traçar a direção futura e o desenvolvimento da entidade.

A história dos governos locais nos EUA pode-se dividir nessas mesmas fases. Tais ciclos e suas variações financeiras e operacionais têm provocado impactos tanto para estes governos, quanto para as organizações do setor privado. Neste século, essas fases registraram-se em quatro períodos distintos. Durante a fase de crescimento do governo local, os serviços geralmente se expandiram e novos programas foram acrescentados em resposta às demandas dos cidadãos. Já na fase de estabilização, o nível dos serviços foi satisfatoriamente constante e os cidadãos fizeram poucas queixas por mais atendimentos. Procedeu-se a pequenos ajustamentos nos serviços, mas as receitas limitadas impediram o crescimento global do governo.

A fase de retração forçou as autoridades públicas a considerarem problemas tais como identificar os serviços a serem reduzidos, os que deveriam ser mantidos e onde expandir os serviços necessários às expensas de programas menos prioritários. Essas mudanças foram realizadas por cidadãos mandatários, limitando a taxação e a despesa, estabelecendo menos impostos sobre fontes de renda já existentes e uma filosofia política de conservantismo fiscal. Contra este *background,* um novo ciclo de auto-renovação, ou revitalização, está acontecendo nos governos locais em toda a América do Norte. A nova estratégia

* Roger L. Kemp é administrador da cidade de Placentia, Califórnia. Há seis anos exerce o cargo de administrador no estado da Califórnia. Doutorou-se em administração pública pela Golden Gate University e é graduado pela Universidade de Harvard no Programa para Executivos Seniores de Governos Estaduais e Locais. Atualmente é professor adjunto no Centro de Política Pública e Administração da California State University, Long Beach, Califórnia. É autor de *Coping with Proposition 13,* colaborador de Managing with less, e tem participado do programa da NBC, Today show, em discussões sobre como superar os retrocessos estaduais e federais.

baseia-se na premissa de aumentar a receita sem sobrecarregar os tributos, e apóia-se na filosofia de oferecer ao setor privado incentivos ao desenvolvimento econômico.

As autoridades públicas dos governos locais em toda a nação estão agora dirigindo sua atenção e esforços para estratégias e incentivos, com o fim de estimular o desenvolvimento econômico. Através do desenvolvimento econômico, os governos locais têm-se tornado capazes de obter um *new lease on life* financeiro, pela expansão da receita proveniente de fontes já existentes, tais como tributos sobre venda, propriedades, licenças para negociar, serviços de utilidade e outras receitas correlatas, sem criar novos tributos ou aumentar os já existentes.

Virtualmente, dezenas de incentivos estão sendo agora oferecidas pelas autoridades públicas para alcançar a estabilidade financeira sem aumentar os tributos. Muitos desses incentivos são novos e inovadores. Todos vêm sendo criados e intensificados por uma filosofia política que enfatiza a autoconfiança fiscal, fundada na crença de que as autoridades públicas assumirão a responsabilidade pelo destino financeiro de seus governos. A ênfase no desenvolvimento econômico também enseja uma confiança decrescente nas promessas vindas dos mais altos níveis de governo. Alguns desses incentivos emergentes para o desenvolvimento econômico serão esclarecidos a seguir.

2. *Incentivos para o desenvolvimento econômico*

2.1 Filosofia política

A filosofia política básica das autoridades eleitas freqüentemente reconhece a necessidade de estimular o desenvolvimento econômico. Uma filosofia política de autoconfiança, reconhecendo a necessidade de expandir a base tributária da cidade e criar empregos, estabelece o *background* político em oposição ao qual todas as atividades de desenvolvimento econômico ocorrem.

2.2 Clima político

O clima criado pela filosofia política de um governo local pode servir para estimular o desenvolvimento. Autoridades eleitas que favorecem o desenvolvimento econômico ou tipos específicos de projetos podem tornar suas intenções conhecidas através de diferentes métodos. As notícias sobre a disponibilidade de incentivos econômicos para o setor privado correm rapidamente.

2.3 Relações positivas dos assessores

A habilidade dos assessores de governo para lidar com a comunidade em desenvolvimento pode criar uma atmosfera sadia nos negócios. O tempo despendido pelo *staff* para explicar os regulamentos, para procurar entender-se com os donos de propriedades e negociar segundo normas predeterminadas, fortalece um relacionamento positivo com o setor privado.

2.4 "One-stop permit process"

Muitos governos locais têm implementado um *one-stop permit process* para facilitar o processamento dos pedidos relativos a desenvolvimento. Ao invés de os requerentes se dirigirem a diversos locais para obter permissões, eles são encaminhados a um local central. Isso poupa ao setor privado tempo e dinheiro, quando busca a aprovação de planos de desenvolvimento.

2.5 Programas de assistência empresarial

Devido ao crescente número de incentivos econômicos oferecidos pelos governos locais, este tipo de programa torna disponíveis em um único local as informações sobre todos os incentivos. Os membros efetivos do *staff* são igualmente preparados para todos os programas e tipos de recursos. Essas informações são postas à disposição das empresas, sejam elas novas ou já existentes.

2.6 Zonas de empresas (*enterprise zones*)

Uma nova frase que se refere meramente a uma área escolhida pelos funcionários do governo local para desenvolvimento. São áreas tipicamente decadentes, onde há desemprego ou onde se deseja aumentar a receita para financiar os serviços públicos. Os incentivos econômicos podem ser oferecidos em áreas específicas, sujeitos à aprovação das autoridades eleitas.

2.7 Padrões de desenvolvimento

As autoridades do governo local têm o poder de alterar muitos padrões de desenvolvimentto, tais como estacionamento, armazenagem, obstáculos ao progresso e prejuízos à paisagem, para citar apenas alguns. Pode haver desistência ou redução das solicitações, dependendo do tipo de desenvolvimento e dos acordos negociados. Essas alterações usualmente requerem a aprovação das autoridades eleitas.

2.8 *Business retention programs*

Esses programas são destinados a controlar o clima econômico de importantes negócios e indústrias em uma comunidade. Os membros do *staff* estabelecem contato com empresas que estão fracassando, oferecendo-lhes assistência financeira e técnica, se for o caso. Esta ajuda mantém um clima saudável nos negócios nos quais os empregos e a receita são importantes.

2.9 Desenvolvimento de pequenas empresas

Algumas vezes citados como programas *incubator*, os setores público e privado estão criando planos de desenvolvimento que oferecem pequenas vanta-

gens para atrair e estimular o crescimento de pequenas empresas. As pequenas vantagens incluem baixo custo de taxas de aluguel, pequenos espaços de escritório e utilização compartilhada de serviços de secretariado.

2.10 Financiamento a baixo custo

Várias formas de financiamento a baixo custo são oferecidas ao setor privado. Esses programas específicos economizam para o empresário uns poucos pontos percentuais abaixo das taxas de empréstimo do mercado. O projeto refere-se usualmente ao seguro de empréstimo, e os pagamentos são em geral feitos pelo dono da propriedade.

2.11 Mudanças de zonas

As autoridades locais eleitas podem aprovar a elevação do zoneamento aplicável a um local, permitindo, assim, uso mais produtivo da terra. Freqüentemente, uma zona exclusivamente residencial pode ser promovida a uso múltiplo — residencial, industrial ou comercial, dependendo da situação do lugar do tipo de desenvolvimento desejado pela comunidade.

2.12 Uso múltiplo da terra

O zoneamento dentro de áreas especiais usualmente obedece a padrões, a fim de proteger os valores da propriedade e separar as terras para diferentes usos. Há tendência de se permitirem usos comerciais em áreas residenciais e vice-versa, de modo a gerar rendas e empregos adicionais. O uso múltiplo da terra tem sido mais popular nas áreas centrais da cidade.

2.13 *Density bonuses*

Muitos governos locais estão oferecendo unidades residenciais cada vez mais densas em áreas selecionadas. O número permitido destas unidades pode ser aumentado, aumentando, em conseqüência, o valor do local em desenvolvimento. A maior densidade dos edifícios pode tornar uma comunidade mais atrativa para o desenvolvimento comunitário.

2.14 Ajustamento das taxas do usuário

Os governos locais oneram um certo número de usuários de melhoramentos com taxas e encargos que podem ser reduzidos ou dispensados, a critério das autoridades eleitas. As taxas e encargos dos usuários podem ser reajustados para despachos de requerimentos, planos de controle, inspeção de edifícios, trabalhos de engenharia e respectivos custos processuais.

2.15 Redução de taxas

Os governos locais podem estabelecer devoluções ou reduções de taxas como incentivo ao desenvolvimento. As reduções típicas envolvem taxas sobre propriedades, sobre vendas, negócios, utilidades, e assim por diante. A quantia devolvida e o período de redução ou isenção são matéria a ser negociada e em geral fundamenta-se nos benefícios econômicos criados pelo projeto.

2.16 Projeto de revitalização de áreas

Os projetos de revitalização são instituídos para áreas arruinadas, escolhidas para revitalização econômica. A taxa básica sobre a propriedade é congelada mediante acordo. Quando ocorre o melhoramento, as taxas acrescidas sobre a propriedade, chamadas taxas de incremento, são gastas na área do projeto, para atrair mais negócios.

2.17 Financiamento das taxas de incremento

Nos projetos de revitalização de áreas, as taxas adicionais sobre a propriedade (isto é, taxas de incremento) recebidas depois do ano-base, podem ser gastas de muitas maneiras. Elas podem ser utilizadas, com as devidas aprovações, para financiar melhoramentos dentro ou fora do local, prover subsídios para a terra e para a aquisição de propriedade destinada ao desenvolvimento privado.

2.18 Melhoramentos externos

Receitas locais, incluindo os fundos de tributos para desenvolvimento, são mais freqüentemente usadas para financiar melhoramentos externos, tais como proteção de meio-fios, sarjetas, passeios, drenagens de águas pluviais, esgotos, ruas, iluminação pública e projetos do mesmo tipo. A participação financeira de uma agência, que é objeto de negociação, tende a desenvolver-se com base no objetivo do projeto.

2.19 Melhoramentos internos

Conquanto não seja tão freqüente, a receita de tributos para desenvolvimento pode ser usada para financiar melhoramentos internos em projetos de revitalização de áreas. Superfícies para grandes estacionamentos e estruturas para estacionamento em pavimentos múltiplos, são os tipos mais comuns de melhoramento. A participação financeira de uma agência, os direitos de propriedade e a manutenção de responsabilidades são objeto de negociação.

2.20 Subsídios da terra

No revigoramento de áreas, os fundos de tributos para tal fim podem ser usados na aquisição de terra para desenvolvimento privado. Isso não pode ser

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

feito fora das áreas legalmente destinadas à revitalização. A extensão do subsídio de uma agência, que pode atingir os 100%, é submetida à concordância prévia. Indústrias desejáveis, que geram empregos e receitas, em geral requerem tais subsídios.

2.21 Desenvolvimento econômico de corporações

Os governos locais, freqüentemente junto com grupos de empresas, têm constituído este tipo de organização não-lucrativa. Seu objetivo é oferecer baixas taxas de financiamento e assistência financeira para desenvolvimento, ao setor privado. Várias agências menores, que podem ter fundos e pessoal especializado limitados, aliam-se comumente para formar tais corporações.

2.22 Conhecimento de recursos disponíveis

Outras agências públicas e privadas podem oferecer diferentes formas de assistência econômica para desenvolvimento. O conhecimento desses recursos, cuja disponibilidade pode provir dos mais altos níveis de governo, câmaras de comércio, colégios e universidades, e corporações de desenvolvimento econômico, pode ser usado para encorajar a expansão de negócios já existentes tanto quanto para ajudar a atrair novos desenvolvimentos.

3. *O futuro*

Alguns governos locais estão na fase de crescimento de seus ciclos de vida, principalmente em áreas suburbanas onde uma taxa básica de expansão pode custear novos serviços. Outros já alcançaram a fase de estabilidade onde se trava uma disputa entre recursos financeiros disponíveis e expectativas dos cidadãos a respeito dos níveis dos serviços. Muitos, contudo, estão competindo com menores taxas e maior demanda por serviços. Para estes governos locais, uma estratégia de auto-renovação e revitalização é necessária para a sobrevivência econômica. Já que é difícil, senão impossível, elevar tributos, o desenvolvimento econômico provê o veículo mais politicamente aceitável para melhorar a saúde financeira do governo local.

Muitas técnicas novas e inovadoras estão surgindo para estimular o desenvolvimento econômico. Todas requerem alguma forma de participação no setor privado. O número e os tipos de incentivos continuam evoluindo e são limitados somente pela imaginação e criatividade das autoridades públicas. As únicas limitações que existem são os parâmetros estabelecidos pelas leis federais e estaduais em vigor. Já que os governos locais têm suas próprias culturas políticas e as decisões das autoridades públicas são submetidas a escrutínio pelo eleitorado, a estratégia do desenvolvimento econômico e os incentivos selecionados podem ser talhados para se adaptar às necessidades da comunidade. As autoridades públicas, em áreas com grande necessidade de empregos e receitas adicionais, devem considerar as estratégias agressivas de desenvolvimento econômico.

O limite inferior é que as autoridades públicas, eleitas e designadas, devem assumir responsabilidades a longo termo pela saúde financeira de seus governos. A filosofia política adotada proverá o respaldo contra o qual ocorrem todas as atividades de desenvolvimento econômico. O clima político resultante determinará ambos, o tipo e o número de incentivos proporcionados ao setor privado. Os incentivos para o desenvolvimento econômico, que enfatizam a criatividade e a inovação, tais como os descritos, continuarão a ser considerados no futuro. É somente através de práticas tais como essas que os serviços podem ser mantidos e a confiança do público em seu governo pode ser restabelecida. As autoridades públicas dos governos locais, através de toda a nação, encontram e continuarão a se deparar com esse desafio.

