

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

MICHELE PITTELKOW TIECHER

**A POLÍTICA DE ISENÇÃO FISCAL NO DESENVOLVIMENTO DAS
COOPERATIVAS INDUSTRIAIS NO RIO GRANDE DO SUL:
ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA FUNDOPEM/RS**

Porto Alegre

2018

MICHELE PITTELKOW TIECHER

**A POLÍTICA DE ISENÇÃO FISCAL NO DESENVOLVIMENTO DAS
COOPERATIVAS INDUSTRIAIS NO RIO GRANDE DO SUL:
ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA FUNDOPEM/RS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Rosa Angela Chieza

Porto Alegre

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Tiecher, Michele Pittelkow

Efeitos da política de isenção fiscal no desenvolvimento das cooperativas no Rio Grande do Sul: estudo de caso do Programa Fundopem/RS no período de 2005 a 2015 / Michele Pittelkow Tiecher. -- 2018.

66 f.

Orientador: Rosa Angela Chieza.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Desenvolvimento Econômico Regional. 2. Lei de Responsabilidade Fiscal. 3. Renúncia de Receitas. 4. Fundopem/RS - Integrar/RS. 5. Índice de Desenvolvimento Socioeconômico. I. Chieza, Rosa Angela, orient. II. Título.

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

MICHELE PITTELKOW TIECHER

**A POLÍTICA DE ISENÇÃO FISCAL NO DESENVOLVIMENTO DAS
COOPERATIVAS INDUSTRIAIS NO RIO GRANDE DO SUL:
ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA FUNDOPEM/RS**

Trabalho de conclusão submetido
ao Curso de Graduação em
Ciências Econômicas da Faculdade
de Ciências Econômicas da
UFRGS, como requisito parcial
para obtenção do título Bacharel
em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, 04 de dezembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Profª Drª. Rosa Angela Chieza – Orientadora
UFRGS

Prof. Me. Ario Zimmermann
UFRGS

Prof. Dr. Eugenio Lagemann
UFRGS

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é apresentar os efeitos da política de isenção fiscal no desenvolvimento das cooperativas industriais do FUNDOPEM/RS¹ (2005 a 2015) e de forma breve apresentar o INTEGRAR/RS². No capítulo 2, apresentam-se as teorias de desenvolvimento regional e a relação desenvolvimento econômico e renúncia fiscal. Parte-se da tomada de decisões dos agentes em relação aos seus investimentos e a participação do Estado quanto às políticas de incentivo adotadas. Na sequência, o capítulo 3 aborda a Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente quanto a Receitas e Renúncia de Receitas e a Transparência na utilização dos recursos públicos, matéria que diverge no próprio CTN³. Por fim, a partir dos dados coletados na SDECT/RS⁴ quanto às indústrias cooperativas, buscou-se apresentar indicadores econômicos e socioeconômicos bem como os investimentos e geração de emprego nas Regiões Funcionais de modo a concluir que se contradizem os resultados das políticas de promoção de igualdade entre regiões desiguais e o que a CF/88⁵ determina.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico regional. Renúncia de Receitas. Fundopem/RS. Integrar/RS. Índice de Desenvolvimento Socioeconômico - Idese.

1 FUNDOPEM/RS – Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul.

2 INTEGRAR/RS – Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio Grande do Sul.

3 CTN – Código Tributário Nacional.

4 SDECT/RS – Secretaria de Desenvolvimento Econômico Ciência e Tecnologia do Estado do Rio Grande do Sul.

5 CF/88 - Constituição Federal de 1988 .

ABSTRACT

The objective of this research is to present the effects of the tax exemption policy on the development of the industrial cooperatives of FUNDOPEM / RS⁶ (2005 to 2015) and to briefly present INTEGRAR/RS⁷. In chapter 2, theories of regional development and the relationship between economic development and fiscal renunciation are presented. It is based on the decision-making of the agents in relation to their investments and the participation of the State in the incentive policies adopted. Subsequently, chapter 3 deals with the Tax Responsibility Law, mainly regarding Revenues and Waiver of Revenue and Transparency in the use of public resources, a matter that diverges in the CTN⁸ itself. Finally, from the data collected in the SDECT/RS⁹ regarding the cooperative industries, we sought to present economic and socioeconomic indicators as well as investments and job creation in the Functional Regions in order to conclude that the results of the policies to promote equality between unequal regions and what CF/88¹⁰ determines.

Keywords: Regional economic development. Theories of Taxation. Waiver of Revenue. Fiscal Responsibility Law. Fundopem/RS. Integrate / RS. Index of Socioeconomic Development - Idese.

6 FUNDOPEM / RS - Operation Fund Company of the State of Rio Grande do Sul.

7 INTEGRAR / RS - Program of Harmonization of Industrial Development of the State of Rio Grande do Sul.

8 CTN - National Tax Code.

9 SDECT / RS - Secretariat of Economic Development Science and Technology of the State of Rio Grande do Sul.

10 CF / 88 - Federal Constitution of 1988.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Porte das Indústrias Cooperativas com Projeto Aprovado – 2005 a 2015.....	41
Gráfico 2 – Previsão de Empregos para o projeto apoiado pelo Programa de Incentivo Fiscal FUNDOPEM/RS, versus empregos Gerados – indústria cooperativa B	44
Gráfico 3 – Previsão de Empregos para o projeto apoiado pelo Programa de Incentivo Fiscal FUNDOPEM/RS, versus empregos Gerados – indústria cooperativa L	45
Gráfico 4 – Previsão de Empregos para o projeto apoiado pelo Programa de Incentivo Fiscal FUNDOPEM/RS, versus empregos Gerados – indústria cooperativa F	46
Gráfico 5 – Produto Interno Bruto de 7 Regiões Funcionais no RS – 2005 a 2015.....	52
Gráfico 6 – Arrecadação de ICMS de 7 Regiões Funcionais no RS – 2005 a 2015	53
Gráfico 7 – IDESE: Educação, Renda e Saúde – 2007 a 2015	55

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Argumentos a favor e contra a política de incentivo tributário.....	16
Quadro 2 – Diretrizes Fundamentais e Condições Necessárias para a Concessão.....	34
Quadro 3 – Condições do Financiamento do FUNDOPEM/RS	35
Quadro 4 – Utilização dos Recursos do FUNDOPEM/RS	36
Quadro 5 – Membros e Competências do Conselho do FUNDOPEM/RS.....	37
Quadro 6 – Projetos com Carta Consulta no FUNDOPEM/RS por Região Funcional.....	40
Quadro 7 – Sistematização da previsão de empregos gerados versus investimentos realizados no período de 2005 a 2015.....	43
Quadro 8 – Consolidação dos resultados da política de incentivo fiscal FUNDOPEM/RS para as cooperativas industriais no período de 2005 a 2015.....	50

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	8
2	INCENTIVOS FISCAIS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	10
2.1	TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL.....	10
2.2	RENÚNCIA FISCAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	14
3	TRIBUTAÇÃO E RENÚNCIA FISCAL.....	18
3.1	CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	18
3.2	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	19
3.2.1	Contexto Econômico.....	19
3.2.2	Planejamento, Receita e Renúncia de Receitas.....	22
4	FUNDOPEM/RS E INTEGRAR/RS.....	31
4.1	METODOLOGIA.....	31
4.2	FUNDOPEM/RS E INTEGRAR/RS: BASE LEGAL.....	32
4.3	ESTUDO DE CASO FUNDOPEM/RS	38
4.3.1	Localização por Região Funcional/Coredes.....	38
4.3.2	Porte das Indústrias Cooperativas.....	41
4.3.3	Geração de Emprego.....	42
4.3.4	Recursos Aprovados, Realizados e Abatimento.....	46
4.3.5	Evolução dos Indicadores Sociais e Econômicos por Região Funcional.....	51
5	CONCLUSÃO.....	56
	REFERÊNCIAS.....	60
	ANEXO A – TABELA DE CONVERSÃO DE UIF/RS.....	64
	ANEXO B – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO –RS ..	65

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento regional, conceitualmente, ampliou-se e modificou-se ao longo do tempo, sem que houvesse consenso sobre o tema. No entanto, a caracterização de desenvolvimento passa por diversos fatores como: os fatores infraestruturais (de suporte físico como transporte, hospitais, escolas, comunicação, etc...), fatores qualitativos imateriais (capacidade inovativa, tecnologia, inovação), disponibilidade de recursos financeiros (financiamento de projetos), considerando, além disso, os instrumentos de sustentabilidade (uso sustentável de recursos da natureza), disponibilização de mão-de-obra qualificada e participação da esfera pública estadual.

É importante mencionar que desenvolvimento econômico e crescimento econômico são confundidos muitas vezes com o mesmo significado, sendo oportuno mencionar que crescer economicamente não necessariamente implica em desenvolvimento econômico, no entanto, ao conjugar crescimento econômico com boas estratégias de desenvolvimento pode-se auferir os elementos necessários para que uma região se desenvolva. De acordo com Souza (1993), o desenvolvimento econômico existirá se o crescimento econômico for maior que o demográfico, de modo a melhorar os indicadores econômicos e sociais alinhados com as mudanças estruturais de melhorias. Portanto, há de se considerar os elementos sociais junto aos elementos de industrialização no processo de desenvolvimento regional. Enquanto que o crescimento envolve elemento quantitativo (PIB), segundo Roman (1996), desenvolvimento econômico considera diversos elementos de melhorias de bem estar, como taxa de alfabetização, expectativa de vida, educação, saneamento básico, dentre outros (ROMAN, 1996¹¹ apud HANEFELD, [2001]).

O presente estudo, ao abordar o desenvolvimento regional sob a ótica interna apresenta, no Capítulo 2, teorias da literatura econômica que identificam elementos de desenvolvimento regional. No que se refere à participação do Estado no desenvolvimento regional, as políticas orientadas para o crescimento e desenvolvimento econômico estão presentes há muitas décadas no Estado do Rio Grande do Sul (RS). Desde a década de 1970 (época de expansão econômica), o Estado utiliza políticas de fomento, por exemplo, como propulsor de crescimento econômico. É nesse contexto que deu-se início ao Fundo Operação Empresa – Fundopem/RS (como é conhecido hoje). Com o intuito de promover e estimular a atividade industrial no Estado, o Fundopem/RS incentiva a expansão, realocação e

11 ROMAN, Carla R. A ciência econômica e o meio ambiente: uma discussão sobre crescimento e preservação ambiental. Teoria e Evidência Econômica, Passo Fundo, v.4, n. 7/8, p.99-109, maio/nov. 1996.

implantação das atividades industriais.

A política de fomento do Fundo Operação Empresa à economia gaúcha é considerada o principal instrumento do Governo do Estado com a iniciativa privada. No entanto, o FUNDOPEM/RS não libera recursos financeiros para o projeto passível de incentivo, ele o faz por intermédio do financiamento parcial do ICMS incremental mensal devido/gerado a partir da sua operação. Agentes financeiros como Badesul, Banrisul e BRDE são os parceiros nas solicitações de recursos financeiros.

Teorias encontradas na literatura econômica quanto ao aspecto tributário são tratadas, no Capítulo 3, apresentando os conceitos, leis vigentes, prós e contras ao benefício fiscal. Porém, todo incentivo oferecido pelo Estado do RS deve ser acompanhado por mecanismos de controle das contas públicas. Alguns avanços como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação estão em vigor para tornar mais transparente a utilização de recursos públicos, principalmente relacionados à renúncia de receitas e transparência.

Na sequência, no capítulo 4, apresenta-se a base legal do Fundopem/RS e o estudo de caso do Programa Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul – FUNDOPEM/RS, no período de 2005 a 2015, no tocante às indústrias cooperativas. O aumento de cooperativas no Estado nos últimos anos e considerando que o Estado é o segundo maior do Brasil em número de associados (cerca de 2,8 milhões de associados, conforme dados da Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul – OCERGS/2018) corroboram para a justificativa do tema. Este movimento, alternativo ao capitalismo industrial monopolista, se solidifica no Estado devido a características culturais de uma comunidade mais solidária. Por fim, no Capítulo 5, apresentam-se as conclusões da pesquisa.

2 INCENTIVOS FISCAIS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O objetivo deste capítulo é apresentar a literatura econômica acerca das teorias de desenvolvimento econômico regional e das teorias de tributação relacionadas aos incentivos fiscais. Para atender ao objetivo proposto, abordam-se na Seção 2.1 as teorias de desenvolvimento econômico regional no que diz respeito à visão neoclássica, a nova geografia econômica, aspectos de localização, aglomeração e concorrência espacial. Na Seção 2.2, analisam-se as teorias tributárias relacionadas à política fiscal no que concerne aos incentivos fiscais como forma de promoção dos investimentos industriais, de modo a gerar externalidades positivas.

2.1 TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL

Conceitualmente, entende-se como desenvolvimento um processo de crescimento econômico e mudanças estruturais. De acordo com Fagnani e Rossi (2018), o crescimento econômico (aumento da produção de bens e serviços materiais ou imateriais a exemplo: produção de bens de consumo, construção de moradia, infraestrutura, serviços de saúde, de cultura, de turismo, etc) deve estar alinhado com a qualidade deste crescimento. Já as mudanças estruturais (segundo elemento que caracteriza o conceito de desenvolvimento) envolvem organização produtiva, mercado de trabalho, distribuição de renda e devem estar em sintonia com o crescimento da economia de modo a melhorar o padrão de vida e do trabalho da maioria da população.

A Constituição Federal de 1988 aborda o desenvolvimento regional (e nacional) como uma das formas de erradicação da pobreza e da marginalização, da redução das desigualdades regionais e sociais. O desenvolvimento passa pela ordem econômica, fundada na valorização do trabalho e na liberdade dos agentes, de forma a assegurar uma existência digna a todos (Artigo 3º da CF 1988).

A Economia Regional é alinhada com a heterogeneidade distributiva das atividades econômicas buscando, nesta linha, desenvolver economicamente e socialmente as regiões que apresentam disparidades entre elas, através da distribuição de renda, emprego, desenvolvimento urbano, associados à concentração populacional e as suas atividades produtivas, sobretudo pelo aspecto de localização espacial. Logo, a necessidade de planejamento das regiões, sobretudo das cidades, identifica políticas que representam o papel do Estado na atuação de políticas públicas.

Inicialmente, o entendimento da visão neoclássica da Economia Regional requer a compreensão da condição de equilíbrio. Segundo Souza (1981) a otimização de Pareto é um elemento chave para o equilíbrio do sistema, ou seja, se uma região está em equilíbrio todas as outras também estão, ou seja, os preços dos fatores de produção convergem, inexistindo custos de modo que exista uma maximização de rendas. No entanto, ao verificarmos que existem custos de transporte, por exemplo, essa possibilidade é descartada, ou seja, os preços dos fatores e bens são diferentes, sinalizando, assim, que não tende ao equilíbrio. E isto pode ser percebido através das indústrias de escala, onde os custos dos fatores caminham em direção oposta ao equilíbrio. Além disso, surgem problemas relacionados ao nível produtivo que interfere no salário do trabalhador e por consequência elenca outros fatores como a tendência migratória para outras regiões mais atrativas. Por estes motivos já podemos perceber que existem desigualdades regionais perante as condições de equilíbrio.

De acordo com Souza (1981), o fator distância é um ponto limitador que permite que indústrias possam ter uma posição privilegiada no mercado e até mesmo monopolizá-la. Diante disso tudo verificou-se que o processo de industrialização ocorreu de diferentes formas, em diferentes regiões, com desigualdades regionais inerentes a este processo. Na visão do autor:

Pode-se afirmar que os problemas regionais nascem de disparidades engendradas pela difusão desigual do processo de crescimento no conjunto do espaço econômico nacional. Economias externas nas regiões mais ricas drenam fatores das regiões mais pobres. (SOUZA, 1981, p. 5).

Já a teoria de desenvolvimento da Nova Geografia Econômica (NGE), considera os custos de transporte e a concorrência imperfeita na explicação do processo distributivo regional sob a forma tradicional e a moderna. Nojima (2008), ao abordar o processo regional econômico do Brasil ressalta a importância das

[...] chamadas economias de localização e de urbanização (diversificação), o porte urbano e o mercado potencial, que explicam boa parte do processo de convergência e desconcentração da renda e das funções industriais desempenhadas por cada nível de aglomeração urbana; a influência da disponibilidade intrarregional de mão-de-obra agrícola e do padrão de rendimentos sobre a expansão demográfica e urbana das regiões. (NOJIMA, 2008, p. 10)

Quanto à economia de localização destacam – se também os estudos realizados por Krugman (1995). Segundo Marques (2012):

O modelo centro/periferia de Krugman (1991) baseia-se na interação da procura, rendimentos crescentes e custos de transporte, originando processos cumulativos que

conduzem à concentração geográfica da indústria e daí à existência de um centro industrializado e de uma periferia agrícola. As empresas industriais tendem a localizar-se na região com maior procura para usufruir de economias de escala e minimizar os custos de transporte. No entanto, a própria localização da procura depende dos custos de transporte (τ), das economias de escala (σ) e da percentagem de emprego industrial (μ), dando origem a um processo de causalidade circular e cumulativa. Se a combinação dos valores destes três parâmetros ultrapassar um dado limiar, cujo valor numérico depende dos valores atribuídos aos parâmetros, as regiões divergem e o processo de divergência tornar-se-á auto - sustentado. (MARQUES, 2012, p. 4).

De acordo com Richardson (1969), as principais economias internas de aglomeração de escala estão diretamente ligadas à poupança de custos de transportes. Para firmas de mesma indústria, é vantajosa a aglomeração, sobretudo, por estar em torno de fontes de matérias-primas ou as facilidades com que os recursos não transportáveis se apresentam, influenciando as firmas a explorarem o elevado potencial de procura local. Porém, as maiores vantagens de economias de escalas de aglomeração estão relacionados ao cenário externo, tais como a facilidade de acesso a um mercado maior, desenvolvimento de mão-de-obra especializada e um potencial maior de novos talentos, a presença de facilidades comerciais, financeiras (capital mais barato), economias ligadas a serviços de transportes, economias de comunicação (acesso a serviços especializados como contadores, firmas de publicidade, consultores de negócios), a existência de meios culturais, sociais e de lazer. No entanto, a economia de escala de aglomeração externa pode ser mais onerosa, pois, grandes concentrações acarretam em deseconomias pecuniárias tais como valores das terras em elevação, custos ocasionados por congestionamento de tráfego, custos salariais maiores. Logo, por outro lado, se torna mais interessante para muitas firmas se instalarem em unidades menores do que em grandes centros.

De acordo com a Teoria da Concorrência Espacial de Richardson (1969), a localização e as políticas seguidas pelos concorrentes remetem a interdependência locacional na tomada de decisão de uma nova fábrica. Para tanto, é necessário levar em conta quando novas firmas ingressam numa indústria, sobretudo quando o relaxamento da concorrência espacial pode estimular a aglomeração ou em outros casos reforçar a dispersão. Dentre as influências mais importantes estão:

- a) elasticidade na procura: a localização tenderá a ser mais dispersa se a procura for elástica, ou seja, ocorrerá a necessidade de minimizar os custos do frete mais rapidamente;
- b) taxas de fretes: o induzimento à aglomeração está associado ao baixo custo de transporte e o inverso é verdadeiro;

- c) forma da curva de custo marginal: a aglomeração será mais provável quando os benefícios da dispersão são mais intensos. Se os custos marginais estiverem em elevação, o acréscimo de custos de frete não exerce grandes efeitos sobre o preço da fábrica. Logo, uma intensa absorção de frete indica um mercado amplo;
- d) diferenças de custos entre lugares e recursos não transportáveis: a aglomeração é inevitável quando houver uma localização de custo mínimo e custo de produção maior que o custo de transporte. O efeito aglomerativo sobre certas indústrias pode ocorrer quando existe um importante recurso não transportável (porto de águas profundas, jazidas minerais, etc);
- e) incerteza: é maior quando há uma nova localização distante ainda não explorada;
- f) distribuição desigual da população: a aglomeração é induzida em lugares onde há forte atração de procura (centros populacionais de alta densidade);
- g) contatos pessoais: Não se presta atenção às localizações dos rivais quando existe contatos pessoais entre fornecedores e produtores, financiadores e clientes. Dependerá das circunstâncias para ocorrer dispersão ou concentração;
- h) sistema de formação de preços: há discriminação de preços espaciais contra consumidores próximos. Em geral, tende a aglomerar, reduzindo a importância da distância.

Em linhas gerais, de acordo com Richardson (1969), as decisões locacionais são adotadas *ad-hoc*, sendo os principais critérios: um local que ofereça ao longo prazo crescimento e lucro razoável, a possibilidade de expansão fabril, a velocidade e a facilidade de decisão influenciam na determinação do local, a aparência da área, a qualidade da vida social, a disposição de meios de lazer, preferências ambientais, perto de rotas de transportes ou de fontes de matéria-prima, de *pools* de mão de obra, lugares onde a renda é superior e mais populosa, acessibilidade a contatos pessoais e preferência por segurança de centros urbanos de aglomeração. Por outro lado, evitarão lugares arriscados, mormente em regiões sem experiência no seu ramo, além de evitar lugares que envolvam crescentes custos de congestionamento, mesmo se possuírem elevado potencial de mercado.

Por fim, acerca das teorias apresentadas tais quais: a Visão Neoclássica, a Nova Geografia Econômica, a Teoria de Aglomeração (interna e externa) e Concorrência Espacial, todas elas convergem num fator determinante no que se refere à minimização dos custos de transporte de modo a orientar a tomada de decisões dos agentes na localização de uma indústria.

2.2 RENÚNCIAS FISCAIS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Diversas são as políticas adotadas por parte do governo para atingir determinada finalidade na economia. Dentre elas estão: a política externa, a política de rendas, a política monetária e a política fiscal (tributação e do gasto público). A política fiscal pode ser entendida como um conjunto de medidas pelo qual o Governo arrecada receitas e realiza despesas com as atribuições de estabilização macroeconômica (crescimento econômico sustentado, com estabilidade de preços e baixo desemprego), redistribuição de renda de forma equitativa e na função alocativa eficiente dos bens e serviços públicos.

Quanto aos tributos, o Governo, no sentido de promover a instalação ou a ampliação de uma indústria em uma determinada região, pode utilizar a política de isenção fiscal¹² com o objetivo de possibilitar que uma indústria possa obter capital suficiente para poder realizar as suas atividades visando estimular a economia. Nesse sentido, o Governo abre mão, por exemplo, de recolher o imposto devido, determinando que os valores arrecadados de impostos sejam menores ou praticamente inexistem de acordo com as regras constitucionais preestabelecidas.

De acordo com Lagemann (2011) os incentivos fiscais podem ser conceituados como aqueles oferecidos com base nos instrumentos de política fiscal, quais sejam as despesas ou as receitas. Para tanto são conceituados como tributários e não tributários. Enquanto os não tributários extrapolam a área fiscal, os tributários, segundo Zee, Stotsky e Ley (2002) se diferenciam em dois pontos: em termos legais¹³ e em termos efetivos.

Quanto à efetividade, o objetivo é conceder o benefício de fato para que se reduza a carga tributária sobre os projetos de investimentos. Lagemann cita Henriques (2010, p.182 à 273) para a identificação dos instrumentos de incentivos tributários no Brasil que, diante das competências junto a atribuição do legislador, quanto ao aspecto analítico deste estudo, focamos nos que são objetivos de fato do uso específico quanto ao Programa de Incentivo Fundopem-RS/Integrar-RS. Ao identificar os instrumentos de incentivos tributários de forma a reduzir a carga tributária sobre as empresas, são eles:

- a) com base técnica pode-se reduzir a base de cálculo de forma direta ou de forma

¹² Vários países adotam políticas de isenção como um dos instrumentos de promoção do crescimento econômico. A experiência da Coreia do Sul destaca-se em função das condicionalidades estabelecidas pelo Estado, ou seja, para que a empresa usufrua as referidas isenções, é necessário comprometer-se contratualmente, com, por exemplo, a geração de um determinado número de empregos, desenvolvimento de determinado produto, etc. E no caso de não cumprimento da condicionalidade estabelecido no contrato entre empresa e Governos, a empresa beneficiada deverá devolver ao Estado, os recursos de subsídios recebidos (SANTOS FILHO, O. C. 1991).

¹³ O artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal trata da Renúncia da Receita, cuja base legal, será abordada no Capítulo 3.

deduzida;

- b)** através de crédito presumido (A empresa que adere a esta modalidade de crédito se beneficiará na redução da carga tributária, ou seja, sendo uma espécie de presunção de crédito de ICMS sobre os valores apurados a partir das operações realizadas pela empresa. Por outro lado, é também um instrumento de arrecadação de tributos por parte dos Estados e propulsor de atração de novas empresas no Estado);
- c)** via postergação do pagamento de tributos (prazos longos para pagamento);
- d)** e em última hipótese ocorre o perdão da dívida (remissão) de acordo com um percentual avaliado para cada projeto, seguindo padrões técnicos de cálculos, desde que aquele projeto tenha cumprido todos os requisitos ao longo do seu percurso.

Além disso, o autor elenca a avaliação dos incentivos na forma econômica e na forma política. Muitas vezes esta relação econômica - política não entra em consenso, pois fica difícil de ser apurado devido à assimetria de informação entre governo e empresas envolvidas. Por um lado, a importância do incentivo tributário para o investidor está diretamente ligada ao ambiente favorável para que o investidor possa decidir sobre os investimentos¹⁴, que na sua efetividade tomarão tempo. Por outro, é mais fácil para o governo oferecer incentivos tributários do que fazer ajustes econômicos ou de qualificação da força de trabalho.

De acordo com Bolnick (2004), é fundamental considerar dois pontos importantes ao Programa de incentivo fiscal: primeiro, o investimento adicional como forma de estímulo ao incentivo fiscal e, segundo, as reduções de impostos podem ser eficazes no estímulo do investimento. Para que se possa avaliar a importância dos investimentos sob a perspectiva tributária, aborda-se no Quadro 1, os prós e contras das políticas de incentivos tributários.

14 A atividade de investir envolve risco, os quais podem ser calculados e mitigados, no entanto, a incerteza não é passível de cálculo, estando às decisões dos agentes econômicos, inclusive os investimentos subordinados à incerteza.

Quadro 1 – Argumentos a favor e contra a política de incentivo fiscal

Dez argumentos a favor	Dez argumentos contra¹⁵
Lucros maiores	Perda de receita
Externalidades positivas	Vazamento de receita por desvio ou sonegação
Praticidade	Impacto na administração tributária
Sinalização	Custos econômicos do ajustamento fiscal
Mobilidade de capital	Distorções econômicas
Competição fiscal	Injustiça tributária
Compensação a deficiências no ambiente de investimentos	Falta de transparência
Ganhos de receita	Disponibilidade de outros instrumentos
Cobertura política (interesse dos políticos)	Dinâmica política (“lobby”)
Experiências de sucesso (Malásia, Irlanda, Costa Rica e Maurício)	Experiências de insucesso ¹⁶

Fonte: Bolnick (2004).

Sob o aspecto positivo das externalidades, Hubbard e O’Brien (2010), com base nas ideias de A.C. Pigou, mencionam que um subsídio (por exemplo) reproduz externalidades positivas para, por exemplo, um estudante de ensino superior. No caso concreto de estudo, um subsídio, como o incentivo fiscal (ICMS incremental) para um projeto de determinada indústria, pode trazer inúmeras externalidades positivas. Dentre elas citamos a possibilidade de o empresário otimizar os recursos de forma a qualificar os seus empregados, pode ainda elevar os seus salários uma vez que se tem mais dinheiro em caixa, bem como pode aumentar a capacidade produtiva (que é o foco do Benefício Fundopem/RS – Integrar/RS) e consequentemente a geração de emprego. E esta dinâmica pode ainda elevar a renda dos trabalhadores, melhorar a qualidade de vida, bem como sob o aspecto preço do produto pode mantê-lo por um bom período de tempo sem que se olhe para a inflação dos insumos produtivos, por exemplo.

Já Mankiw (2016), ao tratar das externalidades através das políticas públicas menciona que o governo pode agir de duas formas: via política de comando e controle (regulamentação) ou via política baseada no mercado (subsídios ou impostos corretivos). Quanto à política de comando e controle pode-se dizer que, por exemplo, a obrigatoriedade de emissão de licença tanto ambiental quanto operacional pode ser encarada como uma externalidade positiva, pois

¹⁵ Em caso de empreendimento que não visa lucro, o benefício fiscal é pouco útil. (RODRIGUEZ; DAHLMAN; SALMI, 2008).

¹⁶ Uma experiência de insucesso no Brasil foi a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, que falhou na eliminação da seca, na criação de mercados, concentrando recursos fiscais na mão de poucos (subordinada ao clientelismo local). (FERREIRA, 2018).

o governo ao interferir obrigando as indústrias que querem usar um incentivo fiscal é obrigado a apresentar regularidade perante este órgão de controle ambiental (é o caso da FEPAM no Rio Grande do Sul, por exemplo) inibindo o empreendimento industrial de prejudicar a sociedade no seu mau uso de seu espaço físico, o que pode trazer sérias consequências para a população em seu entorno.

Logo, o papel de comando e controle por parte do Estado se torna extremamente importante para inibir qualquer tipo de dano que a falta de uma licença possa causar à sociedade. Por outro lado, o governo ao conceder incentivos fiscais para as indústrias, estará concedendo o incentivo, sobretudo, para as empresas que trouxerem externalidades positivas (e não concedendo para as que possam causar externalidades negativas). É o caso do aspecto social. Muitos dos programas de incentivo visam gerar emprego, ou seja, para que o Estado forneça um incentivo (por exemplo, abatimento fiscal sobre o ICMS incremental de uma indústria que amplie sua planta produtiva), há a obrigatoriedade por parte da indústria beneficiária em elevar a quantidade de trabalhadores na sua indústria gerando renda para as famílias e aumentando a externalidade positiva. Logo, justamente por haver falhas de mercado, como as externalidades, de acordo com Omar (2001), é que se justifica a atuação do Estado como promotor de desenvolvimento regional.

3 TRIBUTAÇÃO E RENÚNCIA FISCAL

O objetivo deste Capítulo é apresentar as competência em relação a promoção do desenvolvimento socioeconômico territorial bem como as normas que tratam do uso da receita pública (tributos) como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico. Para alcançar os objetivos propostos, na Seção 3.1 apresentam-se as normas legais previstas na Constituição Federal de 1988 sobre as competências dos entes federativos bem como as limitações quanto ao poder de tributar. Na Seção 3.2, apresenta-se os aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal que tratam dos temas que se relacionam com as normas de Receita Pública (Planejamento), Previsão de Receita e a Renúncia de Receita.

3.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O Desenvolvimento Regional previsto na Constituição Federal de 1988 segue as chamadas normas de competências. De acordo com a referida Carta Magna, artigo 21º, IX, é de competência da União, elaborar e executar planos nacionais e regionais que promovam o desenvolvimento socioeconômico territorial. Lei complementar disporá sobre as condições de integração regional para que os planos de desenvolvimento regional possam ser promovidos (art. 43 CF 1988) conforme incentivos regionais.

No tratamento da Tributação e do Orçamento do Sistema Tributário Nacional, quanto às limitações do poder de tributar é importante mencionar o Artigo 150º da CF 88, § 6º que aborda a seguinte matéria:

Qualquer subsídio ou isenção, redução da base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2º, XII,g. (CF 1988, Art. 150, § 6º).

Logo, mencionando o Artigo 151 inciso I, é admitida a concessão de incentivos fiscais¹⁷ com o objetivo de promover o equilíbrio e o desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país.

17 Nesse sentido, considerando o Estado do Rio Grande do Sul, com base na Lei nº 11.916/2003 (atualizada até a Lei nº 15.010, de 14 de julho de 2017) do Programa Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul – FUNDOPEM/RS é possível que empresas no Estado busquem o incentivo fiscal. Para tanto, a concessão, acompanhamento, controle e supervisão dar-se-ão através da Secretaria da Fazenda Estadual (SEFAZ/RS) e da Central do SEADAP localizada fisicamente na Secretaria de Desenvolvimento Ciência e Tecnologia do Estado do Rio Grande do Sul.

Além disso, no tocante às Finanças Públicas das Normas Gerais (Art. 163º da CF/1988), inciso VII, lei complementar disporá sobre a compatibilidade das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardando as características e plenas condições operacionais direcionadas ao desenvolvimento regional.

Cabe ao Estado (Artigo 174º da CF 1988), como agente normativo e regulador da atividade econômica, na forma da lei, exercer as funções de planejamento, incentivo e fiscalização de forma determinante para o setor público e indicativo para o privado. Lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional (compatibilizando os planos de desenvolvimento nacional e regional).

Além dos normativos previstos na CF/1988, Lei Complementar nº 101/200 (conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece normas para as três esferas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) sobre o planejamento orçamentário, o qual envolve a gestão de gastos e de receitas, incluída a Renúncia de receita, a qual aborda-se na Seção 3.2.

3.2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: CONTEXTO ECONÔMICO, PLANEJAMENTO, RECEITA E RENÚNCIA DE RECEITA

A Lei de Responsabilidade Fiscal entrou em vigor em maio de 2000 e estabelece normas de finanças públicas à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecendo inclusive, limites por Poder (Executivo, Judiciário e Legislativo). Aborda-se, a seguir, o contexto econômico em que a Lei foi concretizada.

3.2.1 Contexto econômico

Sob uma perspectiva histórica, de acordo com Belluzo e Almeida (2002), a partir da década de 1970, o setor público tornou-se o principal tomador de crédito externo e financiador dos investimentos públicos internos, inclusive do setor privado (como forma de dar fôlego às empresas privadas). Esse movimento contrário (até então o setor privado vinha cumprindo o papel de tomador de recursos externos) sinalizou dois principais objetivos do governo: o ajuste da balança de pagamentos e a manutenção do crescimento. Dentre os motivos que levaram a essa inversão estão:

- a) a dificuldade do setor privado em equilibrar os fluxos financeiros das operações realizadas com o exterior e pelo fechamento da balança de pagamentos;
- b) a própria dinâmica interna calcada na elevação da taxa real de juros;

- c) restrições à expansão creditícia interna;
- d) crescimento da dívida mobiliária (emissão de títulos públicos);
- e) discrepância na desvalorização cambial;
- f) os achados do Petróleo internacionais resultaram em uma abundância de liquidez externa permitindo que se pegasse de forma mais atrativa recursos no exterior;
- g) a necessidade de financiamento em infraestrutura em prol do crescimento e desenvolvimento (como obrigação constitucional de cada governo era necessário dar continuidade ao I PND, logo, criou-se o II PND como forma de dar continuidade ao plano de desenvolvimento fazendo com que a máquina pública necessitasse de grandes volumes de recursos, aumentando a dívida pública externa consideravelmente).
- h) a aversão à busca de recursos externos por parte das empresas privadas em função da crise do Petróleo (1979) passou ao ente público a ser o principal tomador de crédito externo.

Além disso, na esfera governamental, diversos fatores contribuíram para que o Estado se torna-se um socializador da dívida pública por parte do setor privado, configurando no que se chama de “estatização da dívida” que levou ao colapso das contas públicas na década de 1980. Dentre estes fatores estão:

- a) os atrasos dos reajustes nas tarifas e preços públicos;
- b) a incompatibilidade na forma como vinha ocorrendo os empréstimos (crédito, juros e câmbio) e o reequilíbrio da balança comercial;
- c) as políticas especiais para a agricultura, exportação e subsídios às exportações, incentivos creditícios para financiar o processo de substituição de importações de bem de capital promovidos pelo BNDES com taxas de juros negativas;
- d) o descontrole na origem do dinheiro (privilégio dado ao Banco do Brasil, sem controle de *funding*) para sanar os seus desequilíbrios em caixa no intuito de salvar financeiramente as empresas e o Banco Central assumindo os riscos, bem como sendo o encarregado do pagamento dos encargos financeiros (Resoluções nº 432 e 230 do Banco Central).

Ao contextualizar a década de 1980, percebe-se que o endividamento rápido do Estado configurou-se em uma severa crise fiscal. De acordo com Belluzzo e Almeida (2002), ao desaparecerem os mercados voluntários de financiamento, o setor público passou a acelerar o processo de estatização da dívida externa, agravando ainda mais os problemas das finanças públicas. O que se vê, é uma legítima inversão: os agentes econômicos privados passam a ser

mais cautelosos, exigem em contrapartida mais ações do governo que acabam por empurrar o problema de financiamento para o setor público e este se vê obrigado a atender todas as demandas, aumentando, portanto, suas dívidas. Logo, há uma extrema liquidez por parte dos agentes privados, enquanto que o setor público se enraíza no endividamento. Isso tudo foi consequência da alta de taxas de juros internacionais sobre a dívida estatizada e a política cambial que provocara uma grave crise em contas públicas.

A Constituição Federal de 1988, novo marco institucional, criou uma série de vinculações aos administradores públicos e obrigações aos entes Nacionais, dos Estados e Municípios. De acordo com Semeghini (2011), gerava problemas ainda maiores no que diz respeito à situação fiscal uma vez que os governos locais sofriam pressões políticas para aumentar os gastos, sobretudo na questão social. Acreditava-se que, a qualquer momento, os governos poderiam ser socorridos pelo governo central, o que estimulava ainda mais o endividamento.

Ao colocar em prática o Plano Real em 1994, iniciou-se uma nova realidade. Um dos objetivos foi a redução da inflação. E o destaque está para a necessidade de conscientizar os governos e a população de que o ajuste fiscal era extremamente importante para o sucesso da estabilização no longo prazo. De acordo com Vasquez (2012), ao controlar o nível de preços, retirou-se as receitas inflacionárias das contas dos governantes, o que revela uma insustentabilidade fiscal dos entes federativos. Soma-se a isso a alta dos juros e o câmbio sobrevalorizado, o que explica o encarecimento ainda maior do serviço e rolagem das dívidas dos Estados. Neste contexto, foi fundamental a renegociação das dívidas dos Estados de forma a garantir a solvência das contas públicas forçando os Estados a cumprirem uma série de medidas fiscais.

De acordo com Semeghini (2011) uma das principais causas do endividamento dos Estados estava neste descontrole das fontes de financiamento e buscava-se, portanto, limitar essas fontes de financiamento, ao privatizar os bancos estaduais e proibir que os bancos estaduais financiassem os déficits de seus Estados. Logo, era obrigação do Estado corrigir essas distorções. Para tanto, outras medidas tais como proibição de emissão de novos títulos públicos e a limitação de gastos com pessoal nas três esferas foram adotadas (Lei Camata de 27/03/1995).

Dentre as reformas que foram induzidas para os entes devedores na administração pública está o Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira e a Lei 9.496 de 1997, que adotou medidas voltadas para um controle firme das metas fiscais bem como a recuperação financeira. De acordo com Vasquez (2012), era necessário ajustar as contas públicas,

privatizar bancos estaduais e vender ativos.

É de se observar que o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão fiscal e do controle da dívida deu-se após o Plano Real até 1999, porém, de acordo com Vasquez (2012), os ajustes fiscais realizados por parte da União com os Estados foram impositivos e não deram um forte amparo jurídico, pois não garantiram o cumprimento adequado ao longo prazo pelos seus gestores como também não havia critérios indicativos claros e nem medidas punitivas adequadas na falta do seu cumprimento.

Embora, o Plano Real trouxe impactos negativos para as finanças públicas e para as contas externas, ele resolveu o problema inflacionário que assolava o país há muitos anos. Porém, é importante apontar que, não somente o Plano Real, como também as crises internacionais, afetaram diretamente a máquina pública. Inclusive, o próprio FMI (que foi o salvador do Plano Real ao emprestar US\$ 41 bilhões de dólares ao Brasil de modo que não deixasse o sistema financeiro derrocar as contas públicas), sinalizava que as contas públicas deveriam ter uma legislação mais robusta. De acordo com Santos Filho (2012), quando começou a crise internacional os investidores externos retiraram grande parte de seus recursos investidos no país para investir em países industrializados.

Em 1999, de acordo com Averbug e Giambiagi (2000), perderam-se 30 bilhões de dólares em reservas em torno de 50 dias, sendo conhecido como setembro negro. Essa migração de recursos resultou na queda das reservas internacionais do país, logo, uma desestabilização monetária do Real ficou evidente e justo o FMI acabou por salvar o Real de um verdadeiro colapso. É, portanto, neste contexto, que uma série de requisitos foi exigida no acordo com o FMI dentre elas a imposição de uma série de medidas e metas na gestão fiscal. Foi neste cenário econômico que a Lei Complementar nº 101 de 4/05/2000 entrou em vigor no Brasil.

3.2.2 Planejamento, Receita e Renúncia de Receitas

As necessidades de alinhamento das contas públicas bem como as experiências externas de gestão fiscal influenciaram a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira (LRF). Além disso, a LRF atendeu ao Artigo 163 da CF/1988, que exigia uma Lei Complementar que tratasse de normas de finanças públicas, dívida pública externa e interna, garantias concedidas pelos entes públicos, emissão e resgate de títulos da dívida pública, operações de câmbio por órgãos e entidades nas três esferas (União, Estados e Municípios); além de compatibilizar as funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardando as condições operacionais

voltadas para o desenvolvimento regional.

Em linhas gerais, a LRF é composta por oito capítulos, porém, nesta pesquisa aborda-se somente os temas que se relacionam com as normas de Receita Pública (Planejamento), Previsão de Receita e a Renúncia de Receita.

As normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal são apresentadas no artigo 1º da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. No artigo 1º, § 1º, a responsabilidade na gestão fiscal presume:

[...] ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados **entre receitas** e despesas e a obediência a limites e **condições no que tange a renúncia de receita**, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000, grifos da autora).

Dentre os princípios da LRF estão o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade, ou seja, a LRF é um instrumento de consolidação das diversas normas de finanças públicas. De acordo com Vasquez (2012), o compromisso fiscal por parte dos governantes é de adotar um sistema jurídico e institucional único (medida centralizadora) que obriga a União, Estados, Municípios e Distrito Federal a segui-los, e abrangendo as três esferas (Executivo, Legislativo e Judiciário, além das três esferas dos Tribunais de Contas). O objetivo é interligar os fluxos de recursos financeiros de forma programada com a execução orçamentária.

Nesta mesma linha de Vasquez (2012), Araújo, Santos Filho e Gomes (2015), salientam a necessidade de interligação da execução do orçamento com o fluxo de recursos financeiros programados, sendo as peças fundamentais de planejamento: O Plano Plurianual (PPA), A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

3.2.2.1 Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)

De acordo com o Art. 165 da CF 1988, o Plano Plurianual (PPA):

[...] estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (Brasil, 1988)

Por ser uma importante peça do ciclo de planejamento, passou a ser interpretado como obrigatório a partir da vigência da LRF, mesmo que a LRF não tenha artigo que trate do PPA. Seus efeitos são de médio prazo (quatro anos). De acordo com Mendes (2016), é possível alterá-lo durante sua vigência e de acordo com as necessidades do governo (sob o ponto de vista macroeconômico).

Em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias, segundo o artigo 165 da CF 1988 compete à LDO definir:

[...] as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, **disporá sobre as alterações na legislação tributária** e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988, grifo da autora).

De acordo com Chieza (2008), a LDO é um instrumento de ligação entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual que define as prioridades a serem seguidas. Dispõe sobre o equilíbrio orçamentário (entre receitas e despesas) e obrigatoriamente deve incluir (para todos os entes federativos) o Anexo de Metas Fiscais (deve conter a avaliação do ano anterior de acordo com as metas fiscais para despesas, receitas, resultado primário, nominal, montante da dívida para os próximos dois exercícios financeiros como objeto de planejamento futuro) bem como o Anexo de Riscos Fiscais. Além de definir limites de empenho, controle de custos, normas avaliativas de desempenho dos programas orçamentários bem como observar exigências para transferências de recursos entre entidades privadas e públicas (Artigo 4º da LRF).

Já a Lei Orçamentária Anual (LOA) estima a receita e fixa as despesas. É considerado um instrumento de planejamento formado pelo orçamento fiscal, pelo orçamento da seguridade social (saúde, assistência e previdência) e dos Investimentos das empresas estatais. Deve ser elaborada de forma compatível com as metas da LDO e os objetivos e diretrizes da PPA (Artigo 5ª da LRF) e:

[...] I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º¹⁸;
II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da

18 Art. 4 § 1º LC nº 101/2000 - Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Constituição¹⁹, **bem como das medidas de compensação a renúncias de receita** e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;
 III - conterà reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, destinadas ao: [...] atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. (BRASIL, 1988, grifo da autora).

Vale ressaltar que em hipótese alguma a LOA será objeto de concessão de crédito orçamentário sem a devida identificação de valores e sua finalidade prevista em lei. De todo modo, ela também conterà todas as despesas relacionadas à dívida pública, inclusive as relacionadas a refinanciamento, a dívida mobiliária (títulos) e contratual, além de demonstrar as receitas previstas para atendê-las.

3.2.2.2 *Receitas e Renúncia de Receitas*

O equilíbrio das contas públicas é um grande desafio para os gestores públicos. Para obter equilíbrio fiscal a LRF estabelece normas voltadas à fixação de despesas e à previsão de receitas, sendo a previsão e a arrecadação, requisitos indispensáveis para a gestão pública.

No tocante às Receitas, enquanto o Artigo 11 da LRF dispõe sobre os requisitos elementares de responsabilidade na gestão fiscal constituídos pela “**instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos** da competência constitucional do ente da Federação” (BRASIL, 2000, grifo da autora), o Artigo 12 da LRF, elenca que os procedimentos e requisitos para a previsão de receitas devem observar:

[...] as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhados de demonstrativos de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. (BRASIL, 2000).

O não cumprimento dos Artigos 11 e 12 da LRF/2000 constitui infração à responsabilidade fiscal, incorrendo o ente a vedações (sanções) como a proibição das transferências voluntárias até que a situação de normalize.

Em relação à renúncia de receitas, Artigo 14 da LRF, não veda a concessão de benefícios fiscais, porém, é necessário que a concessão de tais benefícios não comprometa a execução das receitas previstas no orçamento. Além disso, a renúncia deve atender ao

19 Art. 165 § 6º CF 1988 - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias. O planejamento prévio da renúncia de receita deve atender ao disposto no artigo 14 da LRF:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a **pelo menos uma das seguintes condições:**

I - demonstração pelo proponente de que a **renúncia** foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que **não afetará as metas de resultados fiscais** previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (BRASIL, 2000, grifos da autora).

De acordo com Chieza (2018), apesar de trazer desvantagens quanto à queda *per capita* dos gastos sociais e de investimentos em infraestrutura, a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe grandes mudanças culturais e importantes em relação à ampliação da transparência na gestão pública. Porém, a respeito de Despesas e Receitas Públicas, apenas, a “Despesa recebeu grande destaque nos meios de comunicação quanto no âmbito da gestão pública e dos órgãos de fiscalização e controle” (CHIEZA, 2018).

A necessidade de seguir os preceitos estabelecidos no Artigo 14 da LRF, no entanto, diante de uma aguda crise fiscal e não atingimento das metas de resultados fiscais apontam, segundo Chieza (2018), ao cumprimento na íntegra do Artigo 14 da LRF quanto à concessão ou ampliação de benefício tributário, sob pena de responsabilização dos “agentes por crime de responsabilidade fiscal pelo descumprimento do artigo 14 da LRF.” (CHIEZA, 2018).

O presente trabalho, ao buscar informações sobre o tema (Receitas e Renúncia de Receitas) junto a departamentos do Estado como SDECT/RS, SEFAZ/RS e site da SPGG/RS, este último, incumbido de fornecer os dados sobre a Lei Orçamentária Anual, no entanto, para o período do estudo de caso, não se encontra disponível no site do órgão a referida Lei por ano de análise. Somente é encontrada no site (disponível ao público) a LOA a partir de 2017. Nesse sentido, com base nos dados disponíveis, relativos ao Fundopem/RS prevê para o ano de 2017, em relação à Receita Orçada Consolidada por fonte: I – na amortização de empréstimos concedidos/retorno o desdobramento de R\$ 26.771.612,00 reais em receitas; II – Capitalização do Fundopem/RS com o Badesul (Agência de Fomento Estadual): R\$ 1.000.000,00 reais; III – quanto à alienação de bens, está previsto o desdobramento de R\$ 5.529.218,00 reais em receitas com desconstituição de fundos para o ano de 2017.

Nesse sentido, a partir destes dados, acima citados, não se pode afirmar que o Estado

cumpra a Lei de Responsabilidade Fiscal para o período de estudo quanto às receitas e renúncia de receitas, uma vez que a apresentação dos dados para o período não estão disponíveis, e as que estão, apresentam na forma agregada e não estão acompanhados de estudos de impactos orçamentários para o ano de exercício de sua vigência e para os dois anos seguintes, como determina o Artigo 14 da LRF quanto à concessão de benefício fiscal. O que se percebe é que, busca-se salientar o caráter da despesa sem que órgãos reguladores apresentem a contrapartida (Receita) como uma preocupação na gestão de recursos públicos.

Por fim, são formas de renúncia fiscal (LRF Art. 14 § 1º): subsídio, crédito presumido (crédito lançado com o objetivo de reduzir o valor a ser recolhido a título de ICMS), remissão (perdão da dívida), anistia (causa de exclusão do crédito tributário) ou concessão de isenção em caráter não geral (dispensa do pagamento do imposto devido), alteração de alíquota e/ou na base de cálculo que configure redução de tributos e contribuições (dispensa parcial do pagamento do imposto devido mediante redução em pontos percentuais da base de cálculo sob a qual incidiria a alíquota do imposto a pagar) ou de qualquer outro benefício ao contribuinte que implique um tratamento diferenciado (BRASIL, 2000).

3.2.2.3 Da Transparência, Controle e Fiscalização

A Lei de Responsabilidade Fiscal apresenta nos Artigos 48 e 49 a transparência na gestão fiscal. Dentre os instrumentos de transparência estão os planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias; prestações de conta e respectivo parecer prévio; relatório resumido de execução orçamentária e de gestão fiscal; e as versões simplificadas destes documentos. (BRASIL, 2000).

São diversas as formas que asseguram a transparência fiscal (LC nº 156/2016): mediante participação pública e audiências públicas (nos processos de elaboração da gestão de planejamento), liberação em tempo real das informações acerca da execução orçamentária (em meios eletrônicos de acesso público) de todos os entes federativos, adoção de sistema integrado da administração financeira e controle (padrão mínimo estabelecido pelo Poder Executivo e disposto no art. 48ª da LRF).

Para que a sociedade tenha acesso às informações das contas públicas a LRF estabelece prazos de entrega dos respectivos entes. Municípios têm o prazo de até trinta de abril, Estados até trinta e um de maio e a União até trinta de junho para divulgar, inclusive por meio eletrônico, a consolidação nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativos ao exercício anterior, conforme artigo 51 da LRF, das informações acerca

das contas públicas. A inobservância destes prazos caracteriza penalidades previstas no Artigo 51 § 2º.

Quanto à disponibilidade e liberação do pleno conhecimento da sociedade sobre a transparência na gestão fiscal, salienta-se ainda que:

Art. 48-A. [...] os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes à: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

(BRASIL, 2000).

Em relação à renúncia de receitas e a sua transparência, o Código Tributário Nacional, Artigo 198 da Lei nº 5.172/1966, veda a abertura individual por empresa do benefício fiscal concedido pelo ente federativo. Além disso, para itens que possuem até três (3) contribuintes são adotados padrões na Administração Tributária de modo a assegurar o sigilo fiscal e a não permissão da identificação do contribuinte. Porém, há exceções ao disposto neste artigo como podemos verificar no Artigo 198 da Lei nº 5.172 de 1966:

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. (Redação dada pela Lcp nº 104/ 2001)

§ 1º Excetuam-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes:

I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça;

II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa.

§ 2º O intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da Administração Pública, será realizado mediante processo regularmente instaurado, e a entrega será feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo.

§ 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a:

I – representações fiscais para fins penais;

II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública;

III – parcelamento ou moratória.

Art. 199. A Fazenda Pública da União e as dos Estados, do Distrito Federal e dos

20 Art. 51 § 2º LC nº 101/2000 - O não cumprimento dos prazos previstos impedirá que o ente receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito (exceto para refinanciar dívidas mobiliárias).

Municípios prestar-se-ão mutuamente assistência para a fiscalização dos tributos respectivos e permuta de informações, na forma estabelecida, em caráter geral ou específico, por lei ou convênio. (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

No sentido de viabilizar uma maior transparência acerca da renúncia fiscal (ou “*taxexpenditure*” como mencionado na literatura internacional), há a necessidade de incluir uma nova hipótese de exclusão de sigilo fiscal na Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966 e, é nesse caminho que tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº 280 de 2016 (de autoria do Poder Executivo). A aprovação deste Projeto de Lei Complementar é um importante passo para a transparência fiscal, além disso, exauriram-se as divergências entre órgãos de controle e Secretaria da Fazenda, de modo a permitir a divulgação por parte do ente público de informações acerca dos gastos tributários por contribuinte de pessoa jurídica, ou seja, nada mais justo que divulgar quem está recebendo o benefício fiscal e o valor recebido por se tratar de recursos públicos.

Além da LRF vigente, que é um instrumento fiscal de transparência, planejamento e controle social dos gastos, em 2011, foi aprovado o Projeto de Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso à informação (previstos no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da CF 1988). A publicidade de informações de interesse público em todos os poderes, entes federativos e da administração direta ou indireta (que recebe recursos públicos para realização de ações de interesse público) devem seguir os procedimentos de divulgação de informações públicas de acordo com essa Lei em vigor que visam assegurar o direito fundamental de acesso à informação, devendo ser executado em consonância com os princípios básicos da administração pública e tendo como diretrizes (Art. 3º, Lei nº 12.527/2011):

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011).

É nesse sentido, a partir das Leis de Responsabilidade Fiscal (2000) e de Acesso à Informação (2011) que a Administração pública deve caminhar na promoção de maior transparência dos recursos públicos. A alteração da Lei Tributária nº 5.172 de 1966, no que se refere à exclusão do sigilo fiscal sobre as desonerações fiscais, em que pese os benefícios fiscais concedidos a contribuinte pessoa jurídica, colocará em prática a transparência fiscal,

respeitando os limites da lei.

Portanto, o presente trabalho, ao abordar elementos de sigilo fiscal, não permite a transparência total dos dados coletados na Secretaria de Desenvolvimento Econômico Ciência e Tecnologia. Nesse sentido, no próximo Capítulo 4, ao analisar-se o Fundopem/RS, utilizar-se-ão os dados de forma que as partes interessadas (contribuinte pessoa jurídica) sejam preservadas, excetuando os de caráter público.

Por fim, de acordo com Bianchi e Bolzan (2016), quanto aos instrumentos de controle e fiscalização, Art. 70, caput, da CF/1998, define que a fiscalização acontecerá por meio do Poder Legislativo (controle externo) e pelo controle interno de cada Poder, porém, não existe nenhum mecanismo de controle em nível agregado e por exercício financeiro que permita conhecer os montantes de recursos renunciados, seus beneficiários e seus resultados propostos pelo governo (BIANCHI; BOLZAN, 2016²¹ apud ALMEIDA, 2000).²²

21 BIANCHI, Márcia; BOLZAN, Giovana. Renúncia de Receitas: Estudos e Impactos Financeiros no Estado do Rio Grande do Sul. 1º Congresso de Contabilidade da UFRGS. Out/2016.

22 Apesar dos avanços da legislação brasileira, desde a CF/1988, passando pela LRF, LC nº 131/2009, Lei nº 12.527/2013 e outras, em direção a ampliação da transparência e do controle social, ainda não houve avanço e permanece vigendo uma Lei defasada no tempo sobre esta matéria específica (Lei nº 5.172 de 1966) a qual por razões de natureza política impede que a cidadania ou mesmo institutos de pesquisa e Universidades tenham acesso aos dados da empresas beneficiadas (nome da empresas, o setor, porte e localização) para que se possa mensurar o resultado da política de concessão de subsídios fiscais, cuja monitoramento da avaliação é uma atribuição da boa gestão pública. De outro lado, beneficiários de recursos públicos como a política do Bolsa Família, seus dados pomenorizados (nome, CPF,etc) constam nos Portais de Transparência.

4 FUNDO OPERAÇÕES EMPRESAS (FUNDOPEM/RS) E PROGRAMA DE HARMONIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (INTEGRAR/RS)

O objetivo deste Capítulo é apresentar o estudo de caso do Programa de benefício fiscal Fundopem/RS e Integrar/RS no período de 2005 a 2015 quanto às cooperativas industriais do Estado do Rio Grande do Sul. Para alcançar os objetivos propostos, na Seção 4.1 apresenta – se a Metodologia que será utilizada para encontrar respostas ao tema investigado. Na Seção 4.2 aborda-se a base legal em matéria de Fundopem/RS e na seguinte, Seção 4.3, a análise dos dados coletados na Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia identificando de onde são os projetos incentivados, que porte têm essas empresas, quanto se aprovou, realizaram e fruíram, quantos empregos foram gerados e por último uma análise dos indicadores econômicos e socioeconômicos das Regiões Funcionais pertencentes aos projetos.

4.1 METODOLOGIA

O presente estudo busca analisar os dados coletados junto à Secretaria de Desenvolvimento Econômico Ciência e Tecnologia no Programa Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul no tocante às indústrias na modalidade de cooperativas que entraram com pedido de Carta Consulta visando apresentar projetos que caracterizam ampliação, implantação ou expansão das indústrias cooperativas no Estado do Rio Grande do Sul no sentido de obter benefício fiscal do Estado. De classificação qualitativa, no tocante ao incentivo fiscal, o período de análise dos dados coletados está entre 2005 e 2015.

Quanto ao objetivo, a pesquisa descreve e identifica o percentual de abatimento de ICMS incremental que as indústrias cooperativas receberam do Estado do RS. Porém devido à legislação tributária que veda a divulgação individual de benefícios auferidos de caráter fiscal no Estado, o presente estudo descreve os benefícios de forma geral (agrupamento de informações). Além disso, busca-se explicar os efeitos que tais políticas de incentivo fiscal geram para que as indústrias cooperativas prosperem no Estado de modo que diversos indicadores econômicos e sociais possam ser elaborados.

Quanto aos procedimentos técnicos utilizados, os instrumentos de investigação baseam-se em pesquisa documental por meio de informações coletadas em meios eletrônicos como Secretaria da Fazenda Estadual, SecretariaS de Desenvolvimento Econômico, de

Ciência e Tecnologia e Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Além da literatura econômica acerca de teorias de desenvolvimento regional e bem como normas que objetivam a transparência Fiscal, coletou-se os dados junto à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia. Assim, busca-se identificar por Região Funcional, as empresas que buscaram incentivo fiscal na modalidade de cooperativa industrial. Analisam-se diversos indicadores econômicos e sociais a partir da análise destes dados, e por meio desta análise descritiva buscam-se respostas ao problema da investigação no tocante a concessão de recursos públicos e os seus efeitos na economia gaúcha.

4.2 O FUNDOPEM/RS: BASE LEGAL

O Fundo Operação Empresa do Rio Grande do Sul – FUNDOPEM/RS foi instituído pela Lei nº 11.916/2003 (atualizada até a Lei nº 15.010, de 14 de julho de 2017) com o objetivo de incentivar investimentos em empreendimentos industriais e agroindustriais e de centros de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico visando ao desenvolvimento socioeconômico integrado e sustentável no Estado do Rio Grande do Sul.

De acordo com Dellaméa (2001), o Programa de incentivo industrial, FUNDOPEM/RS, instituído com a Lei nº 11.916/2003 (atualizada até a Lei nº 15.010, de 14 de julho de 2017), que também criou o INTEGRAR/RS, aperfeiçoou-se e se tornou mais atrativo ao longo das décadas desde que foi instituído. Originariamente, o Programa iniciou-se em 1972, cujo governador à época era Euclides Triches, com o objetivo de incentivar e encorajar as indústrias gaúchas a se desenvolverem até 1977. Segundo Zimmermann (1984), o crédito fiscal (crédito de ICMS à exportação, por exemplo) até 1977 era considerado o segundo incentivo de maior significância dentre os benefícios concedidos pelo Estado do Rio Grande do Sul. Após esse período, o Programa FUNDOPEM/RS foi reajustado e durante um período em torno de 4 anos o Programa reduziu de forma significativa a concessão do benefício fiscal (por exemplo, das 103 empresas que solicitaram o benefício fiscal até dezembro de 1978, apenas um projeto (1 empresa) foi incentivado em 1977, dos demais só receberam aqueles que já tinham realizados contratos antigos). Essa mudança significativa deu-se em função de que o Governo Federal, ao instituir um Programa semelhante, subsidiaria um volume maior de recursos e com maiores vantagens quanto ao pagamento dos encargos financeiros, oportunizando, assim, ao Estado do Rio Grande do Sul, uma economia de recursos destinados ao Programa FUNDOPEM, em função de que as empresas beneficiárias não poderiam obter o mesmo tipo de benefício em duas esferas (Federal ou Estadual).

O incentivo às indústrias gaúchas retomou em 1982, na época do Governador Jair Soares, com a dilatação do prazo do ICMS, como forma de investimento na região, porém, a crise dos anos 1980 limitou o potencial de vários Programas e dos incentivos fiscais, dado o ambiente de incertezas frente à tomada de decisões nos investimentos e pelo período se configurar em um momento de hiperinflação. Mesmo assim, para a década de 1980, o instrumento de dilatação de prazo do ICMS foi o mais acionado como forma de promoção do desenvolvimento econômico regional (outros Estados como Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná também utilizaram desse mecanismo como forma de atrair investimentos e promover desenvolvimento econômico). Já em 1988, Pedro Simon, governador à época, reestruturou o Programa FUNDOPEM/RS (Lei nº 8.575, de 27 de abril de 1988), incluindo custos de correção monetária e concedendo ampliação dos benefícios para os novos empreendimentos bem como aqueles realizados com capital próprio (DELLAMÉA, 2001).

Porém, de todo modo, o FUNDOPEM/RS até o final de 1997, era fundo perdido. Os benefícios eram pagos na contacorrente da empresa (sistema orçamentário aprovado pela Assembleia Legislativa). A partir de 1998, Antônio Britto, o governador à época, alterou o FUNDOPEM/RS, que passou a ser no formato do crédito presumido e a apropriação dos benefícios na guia do ICMS (Lei nº 11.028 de 10.11.1997). Deixou de ser fundo perdido para ser um financiamento. Neste momento, é implantado o INTEGRAR/RS, que nada mais é do que o perdão de parte da dívida contraída pelas apropriações. Os percentuais de abatimento do INTEGRAR/RS são aplicados quando do início nas amortizações das parcelas do financiamento do FUNDOPEM/RS. Depois, ocorreram alterações na legislação, e hoje, é vigente a Lei nº 11.916/2003 (atualizada até a Lei nº 15.010, de 14 de julho de 2017). Esta lei, regulamentada pelo Decreto nº 49.205 de 11.06.2012, que ao criar o FUNDOPEM/RS, também criou o INTEGRAR/RS que é o Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio Grande do Sul. Neste Programa, os projetos enquadrados no INTEGRAR/RS respeitam:

- a) Primeiramente, a localização dos municípios no Estado, ao considerar o indicador de desenvolvimento médio abaixo do indicador médio calculado para o Estado do RS. O cálculo deste indicador considera as condições de geração, apropriação e distribuição de renda, sendo este índice elaborado pela Fundação de Economia e Estatística até sua extinção em 2018, e após pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas/FIPE. Este indicador, para seus efeitos, somente é utilizado no cômputo da pontuação do limite

incentivável, após aprovação no Conselho Diretor do Fundopem/RS.

- b) Segundo, integra-se setores considerados estratégicos (prioritários, preferenciais e especiais) para o Estado do RS no desenvolvimento econômico, social e na geração de receitas fiscais.
- c) Terceiro, estão instalados em distritos industriais localizados em áreas contíguas a unidades prisionais.

As empresas beneficiárias do INTEGRAR/RS gozam de incentivo especial em cada parcela, ou seja, é concedido abatimento em cada parcela no respectivo vencimento (poderá ser definido abatimento mínimo como forma de fomentar o desenvolvimento econômico no Estado). Além disso, enquadra-se neste incentivo, a geração de empregos, o incremento da massa salarial e sua qualidade, a aquisição preferencial de bens e serviços produzidos por empresas locais (no Estado) e a minimização dos impactos ambientais.

De todo modo, a sistemática do Fundo Operação Empresa (FUNDOPEM/RS) atual, apresenta as seguintes diretrizes fundamentais como estímulo e apoio a empreendimentos no Rio Grande do Sul:

Quadro 2 – Diretrizes Fundamentais e Condições Necessárias para a Concessão

Diretrizes Fundamentais	Condições para a Concessão
Descentralizar estrategicamente a produção industrial e a redução das desigualdades regionais;	Geração de emprego, ao incremento da massa salarial e de sua qualidade;
Desenvolver a produção industrial e agroindustrial (considerando os arranjos produtivos locais);	Realização de investimentos fixos;
Promover a competitividade e a ampliação da atividade industrial e agroindustrial;	Estar em regularidade em operações de contrato com BADESUL, BANRISUL e BRDE;
Gerar emprego de forma significativa;	Estar em regularidade com questões ambientais;
Promover o desenvolvimento de inovações (processos e produtos) e avanços tecnológicos;	Estar em regularidade com questões fiscais.
Complementar as cadeias produtivas locais no Estado;	Os projetos apoiados pelo Programa devem identificar suas obras com placas de acordo com o porte da empresa (Sala do Investidor, 2013).
Respeitar o meio ambiente;	
Incentivar as aquisições preferenciais de obras civis, bens, serviços e insumos associados, de empresas localizadas no Estado de modo a movimentar a economia estadual.	

Fonte: Lei Estadual 11.916 (2003). Atualizada até a Lei nº 15.010 (2017).

O limite máximo do incentivo concedido é de 9% (nove por cento) do faturamento bruto incremental para a empresa que recebe o incentivo (não excedendo ao valor total do ICMS incremental pertencente ao Estado), sendo que as condições de financiamento são:

Quadro 3– Condições do Financiamento do FUDOPEM/RS

Condições do Financiamento	Prazos
Garantia real ou fidejussória (garantia pessoal);	Durante a vigência do contrato
Carência	Até 5 anos (sessenta meses)
Amortização	Até 8 anos (anos (noventa e seis meses))[1];
Fruição	Até 8 anos (anos (noventa e seis meses))[2];
Atualização monetária (custo financeiro)	IPCA/IBGE
Juros	Até 6 % a.a. (seis por cento ao ano).

Fonte: Lei Estadual 11.916 (2003). Atualizada até a Lei nº 15.010 (2017).

De acordo com a Lei nº 11.916/2003, Art. 5º, o montante financiado na forma de crédito fiscal presumido do valor a ser financiado poderá atingir 100% (cem por cento) do ICMS incremental (atualizado monetariamente) quando se tratar de empreendimento incentivado de cooperativas de produtores com atividade industrial e de 90% (noventa por cento) nos demais casos. Além disso, poderão ser estabelecidos custos financeiros reduzidos às cooperativas de produtores com atividade industrial que participam do Programa.

Conforme a Lei nº 11.916 de 02 de junho de 2003, Art. 2º, as fontes dos recursos do FUNDOPEM/RS serão constituídos de I – Dotações orçamentárias específicas; II – Retorno dos financiamentos concedidos; III – Outras receitas a ele destinadas. E serão utilizados para:

Quadro 4- Utilização dos Recursos do FUNDOPEM/RS

- Financiar a ampliação, instalação, modernização ou reativação de plantas agroindustriais e de centros de pesquisa e desenvolvimento tecnológico;
Subsidiar custos financeiros nas operações de crédito vinculados aos empreendimentos e centros de pesquisas;
- Dar cobertura de riscos nos financiamentos de longo prazo concedidos pelos três bancos: BANRISUL, BADESUL e BRDE;
- Constituir fundos a ser gerido pelo BADESUL Desenvolvimento S.A. - Agência de Fomento/RS, cujo destino é financiar a capitalização de empresas emergentes com sede no Estado (nas áreas de alta tecnologia, pesquisa, desenvolvimento, inovação, fitofarmacêuticas, cooperativas industriais e agroindustriais, incluindo as autogeridas);
- Apoiar o desenvolvimento dos municípios da Metade Sul do Rio Grande do Sul com a implantação de centros de P&D tecnológico interno de empresas que possuem unidade produtiva no Estado, além de centros de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico nas áreas da saúde e de biotecnologia que realizem atividades de produção e de comercialização.

Fonte: Lei Estadual 11.916 (2003). Atualizada até a Lei nº 15.010 (2017).

O repasse das parcelas de financiamento ou de subsídios dar-se-á na forma de crédito

em contacorrente específica no Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL) ou na forma de crédito fiscal presumido.

A comprovação da execução do projeto incentivado considera as notas fiscais de aquisição dos bens e serviços empregados, a folha de pagamento de salários e demais documentos relativos ao projeto. Além disso, é necessário autorizar a qualquer tempo a entrada, no estabelecimento que buscou o benefício, de pessoas credenciadas pelo Conselho Diretor para fiscalizar o empreendimento.

De acordo com a Lei do FUNDOPEM/RS a empresa financiada pelo Programa terá vencimento antecipado quando tiver débito decorrente de ICMS em dívida ativa estadual, deixar de cumprir os compromissos do projeto, tornar-se inadimplente com no mínimo um dos financiadores (BANRISUL, BADESUL, BRDE), por prazo estabelecido pelo Conselho Diretor. Neste último, incidirão os encargos praticados pelos agentes financeiros. Será suspenso o vencimento antecipado na hipótese de reformulação do projeto cuja empresa é incentivada pelo Programa enquanto o projeto pleitear reformulação no SEADAP e até a sua apreciação pelo Conselho Deliberativo do FUNDOPEM/RS (prazo para que ocorra: até 90 dias). E em caso de antecipação de pagamentos nas condições estabelecidas em regulamento poderá incidir desconto sobre o valor financiado. Poderá, ainda, a empresa beneficiada com o incentivo com motivos justificáveis requerer junto ao Conselho Diretor do FUNDOPEM/RS a aprovação de reformulação do projeto, sujeito a diminuição dos incentivos concedidos, sempre que houver redução dos compromissos contratuais, na forma original avaliada e contratada (legislação vigente será aplicada pelo Conselho Diretor no exame da reformulação).

É permitido, às empresas incentivadas pelo Programa, requerer outros incentivos fiscais e financeiros estabelecidos pelo Estado do Rio Grande do Sul desde que sua fruição não vigore cumulativamente. Esta vedação, porém, não é passível de aplicabilidade nos incentivos destinados à cultura e ao apoio à promoção social e inclusão e poderá ter fruição cumulativa do FUNDOPEM/RS nos incentivos destinados à promoção tecnológica, previstas em legislação própria.

Dentre os principais membros e competências do Conselho Deliberativo do FUNDOPEM/RS estão:

Quadro 5 – Membros e Competências do Conselho do FUNDOPEM/RS

Membros* do Conselho Fundopem/RS	Competências do Conselho Fundopem/RS
<p>Secretário de Estado da pasta de Desenvolvimento;</p> <p>Secretário da Fazenda Estadual;</p> <p>Secretário do Estado da Agricultura, Pecuária e Agronegócio;</p> <p>Diretor-Presidente da Caixa de Fomento Estadual (BADESUL);</p> <p>Diretor-Presidente do Banco de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE);</p> <p>Diretor-Presidente do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL);</p> <p>Presidente do SEBRAE-RS;</p> <p>Presidente da Federação das Associações dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul (FAMURS);</p> <p>Presidente do Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul (OCERGS);</p> <p>Presidentes de entidades representativas de trabalhadores com base estadual.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1 Propor a regulamentação do FUNDOPEM/RS (homologada via Decreto pelo Governador do Estado); 2 Fixar as diretrizes do Programa previstas em Lei; 3 Analisar projetos protocolados na respectiva Secretaria e aprovar seu enquadramento no FUNDOPEM/RS atribuindo pontuação conforme o grau de avaliação de acordo com os seguintes critérios: <ol style="list-style-type: none"> a) geração de emprego, incremento da massa salarial; b) prioridade da região ou município (observando a política vigente de desenvolvimento regional); c) integração de forma estratégica nas cadeias produtivas; d) grau de inovação (processo e produto) e desenvolvimento tecnológico; e) aquisição de máquinas, equipamentos e implementos necessários para o projeto, além de serviços necessários, de empresas sediadas no Estado. f) uso de fontes energéticas e tecnologias limpas, reciclagem de resíduos de forma a impactar positivamente o ambiente. g) aquisição de insumos provenientes do Estado; 4 Eleger o índice de atualização monetária aplicável; 5 Definir a taxa de juros; 6 Definir (quando for o caso), a parcela do subsídio nos custos financeiros; 7 Definir prazo de fruição dos incentivos (considerando a Taxa Interna de Retorno – TIR sobre o investimento). 8 Definir o prazo de carência e amortização do financiamento; 9 Definir o percentual da parcela mensal financiável; 10 Aprovar, das empresas incentivadas, as garantias oferecidas; 11 Estabelecer os abatimentos concedidos para os pagamentos das parcelas em amortização dos financiamentos dos projetos enquadrados no INTEGRAR/RS; 12 Normatizar os procedimentos a adotar em casos de vencimento antecipado; 13 Dentro dos limites da lei, criar programas especiais, regionais ou setoriais com suas peculiaridades para cumprir requisitos passíveis de incentivo; 14 Definir condições para as condições do incentivo; 15 Aprovar os indicadores econômicos; 16 Estabelecer os limites que caracterizam o porte das empresas nos enquadramentos dos projetos (pequeno e médio porte).

Fonte: Lei Estadual 11.916 (2003). Atualizada até a Lei nº 15.010 (2017).

* Todos os titulares podem ser representados por pessoas formalmente constituídos.

De modo geral, todos os atos deliberados pelo Conselho do FUNDOPEM/RS através de resoluções normativas serão publicados na imprensa oficial. As concessões e as revogações serão implementadas via Decreto pelo Poder Executivo. Quanto à operacionalização é utilizada a estrutura da Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (atual Secretaria de Desenvolvimento Econômico Ciência e Tecnologia) com assessoria técnica da Agência de Fomento BADESUL e dos demais órgãos da Administração Direta e Indireta e tendo como agente gestor (que manterá a escrituração individualizada de todas as operações)

a Secretaria Estadual da Fazenda (SEFAZ/RS) que prestará contas semestralmente ao Conselho Diretor.

A referida Lei aponta, ainda, como agente gestor a Caixa de Fomento – Agência de Fomento Estadual (BADESUL) como mandatária do Estado. Na impossibilidade dessa, assume o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL).

De acordo com a Lei 11.916 de 02 de junho de 2003, Art.15, do dispositivo quinto da referida Lei e já tratada anteriormente, o Poder Executivo destinará 90% (noventa por cento) do retorno de cada parcela do financiamento ao Fundo de Reforma do Estado, criado pela Lei nº 10.607, de 28 de dezembro de 1995. O saldo remanescente será destinado, prioritariamente, ao fomento de pequenas e médias empresas sediadas em qualquer região do Estado. Fica autorizado o Poder Executivo a utilizar os créditos provenientes de financiamentos concedidos (previstos no Art. 5º) para capitalizar a Caixa de Administração da Dívida Pública S.A (CADIP).

Em linhas gerais, o Programa FUNDOPEM/RS é o principal programa de fomento à atividade industrial no Rio Grande Sul. O incentivo dado às indústrias (incluídas as cooperativas industriais) no Estado é a postergação de ICMS incremental gerado pelo próprio projeto objeto de incentivo. Para que a empresa sediada no Estado (condição necessária) obtenha o benefício é necessário cumprir uma série de exigências. O não cumprimento, de todas as etapas, em conformidade com a Lei do Fundopem/RS, não será objeto de incentivo, sendo este arquivado.

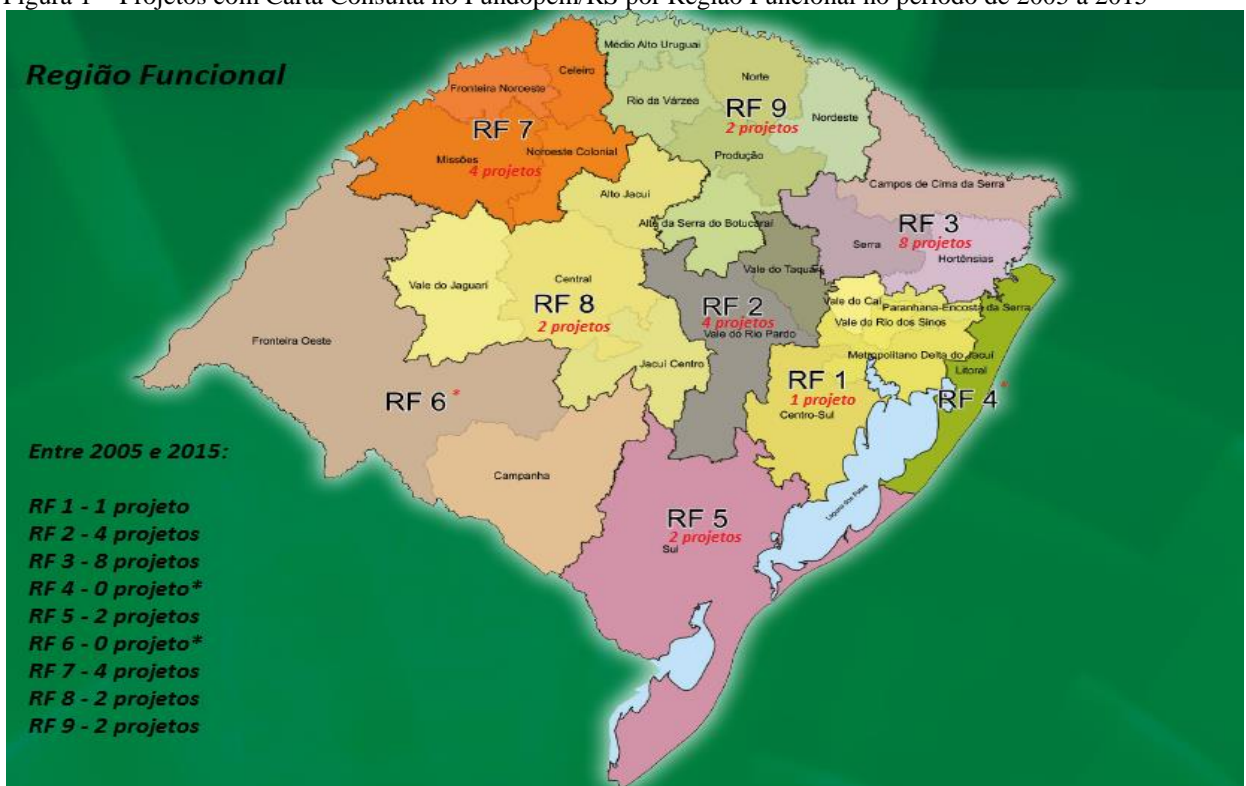
4.3 ESTUDO DE CASO FUNDOPEM/RS

O presente estudo aborda uma análise sobre as Regiões Funcionais no Estado (soma de um ou mais Coredes), das quais apresentaram projeto no Fundopem/RS no período de 2005 a 2015. Os dados foram coletados na Secretaria de Desenvolvimento Econômico Ciência e Tecnologia – SDECT/RS cujo foco está centrado nas indústrias na modalidade de Cooperativas. Busca-se verificar o porte das empresas que buscaram o benefício fiscal, a evolução da geração de emprego e os empregos gerados até setembro de 2018, a análise dos recursos aprovados, deste os valores realizáveis e seu respectivo abatimento fiscal. Somada a esta análise, busca situar os projetos quanto aos indicadores sociais e econômicos por região funcional e grupo pertencente.

4.3.1 Localização por Região Funcional/Coredes

Ao utilizar as Regiões Funcionais de Planejamento, buscam-se alinhar as vinte e oito regiões no Estado (Coredes) com a sistematização do Planejamento estratégico voltado ao desenvolvimento no Estado do Rio Grande do Sul. Nesse sentido, os projetos que entraram com Carta Consulta no Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul - Fundopem/RS podem ser classificados por Região Funcional ao qual pertence um agrupamento de Coredes.

Figura 1 – Projetos com Carta Consulta no Fundopem/RS por Região Funcional no período de 2005 a 2015



Fonte: Elaboração da autora com base em imagem disponibilizada pela Secretaria de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul (2017).

Ao analisar os projetos das cooperativas industriais que entraram com Carta Consulta no período entre 2005 e 2015, percebe-se que o 1º quadrante (compostos pelas Regiões Funcionais 1, 2, 3 e 9), entrou com uma maior quantidade de projetos (15 projetos), ou seja, as cooperativas industriais destas Regiões Funcionais (compostas pelos Coredes: Metropolitano, Vale do Taquari, Vale do Rio Pardo, Serra, Hortência, Campos de Cima da Serra, Alto da Serra do Botucará, Médio Alto Uruguai, Nordeste, Norte, Produção e Rio da Várzea) buscaram uma maior ajuda do Estado no que diz respeito ao incentivo fiscal do

Fundopem/RS. Embora, o IDESE da RF1, no período de 2007 a 2015 representar em 2015 o menor índice, ainda sim, as RFs 2, 3 e 9 representam os melhores indicadores para o período (como pode ser verificado na Tabela 3 - IDESE e Regiões Funcionais no RS - 2007 a 2015 , no subitem 4.3.5), o que explica a concentração de benefícios fiscais do Fundopem/RS para as regiões mais ricas do Estado do Rio Grande do Sul. Logo, com relação às desigualdades regionais, o Programa Fundopem/RS não conseguiu de forma satisfatória atender as regiões com maior desigualdade para o período em análise. Para um melhor detalhamento dos projetos que entraram com Carta Consulta e que tiveram os projetos aprovados, revogados e/ou arquivados, vejamos o Quadro 6, a seguir:

Quadro 6 – Projetos com Carta Consulta no FUNDOPEM/RS por Região Funcional

Região Funcional (RF)	Coredes (pertencentes a Região Funcional)	Quantidade de Projetos que entraram em Carta Consulta	Aprovado, Revogado ou Arquivado	Motivo
RF 1	Centro Sul, Metropolitano, Delta do Jacuí, Paranhana Encosta da Serra, Vale do Caí e Vale do Rio dos Sinos	1	Arquivado	Arquivado devido ao não cumprimento dos prazos estabelecidos no roteiro do projeto configurando desistência por parte da empresa.
RF 2	Vale do Taquari e Vale do Rio Pardo	4	Todos aprovados	-
RF 3	Coredes Serra, Hortência e Campos de Cima da Serra	8	7 aprovados e 1 Revogado	No caso do projeto ter sido revogado, este, se deve, em função da empresa estar em dívida ativa junto à Receita Estadual.
RF 4	Litoral	0	-	-
RF 5	Sul	2	Todos aprovados	-
RF 6	Campanha e Fronteira Oeste	0	-	-
RF 7	Celeiro, Fronteira Noroeste, Noroeste Colonial e Missões	4	3 Arquivados e 1 Revogado	Os projetos arquivados correspondem ao não cumprimento dos prazos estabelecidos para entrega do roteiro do projeto caracterizando desistência por parte das empresas. Quanto ao projeto revogado, este, se deve, ao encerramentos das atividades da empresa.
RF 8	Alto do Jacuí, Central, Jacuí Centro e Vale do Jaguari	2	2	-
RF 9	Alto da Serra do Botucaraí, Médio Alto Uruguai, Nordeste, Norte, Produção e Rio da Várzea	2	2	-
Total de projetos		23 projetos com Carta Consulta	17 aprovados	4 arquivados e 2 revogados

Fonte: Dados SDECT/RS (2018). Elaboração da autora.

A análise por Região Funcional aponta que das 9 Regiões Funcionais, apenas 2 (RF 4 e RF 6) não apresentaram projeto industrial na modalidade cooperativa. A Região Funcional 3 (Coredes: Serra, Hortência e Campos de Cima da Serra) foi a RF que apresentou o maior número de projetos para o período (8 projetos), sendo que destes 8 projetos apresentados, 2 projetos, correspondem a mesma Cooperativa Industrial. Quanto à Região Funcional 2 (Coredes: Vale do Taquari e Vale do Rio Pardo) que está em segundo lugar na quantidade de projetos aprovados no FUNDOPEM/RS, dos 4 projetos apresentados, 2 deles, também dizem

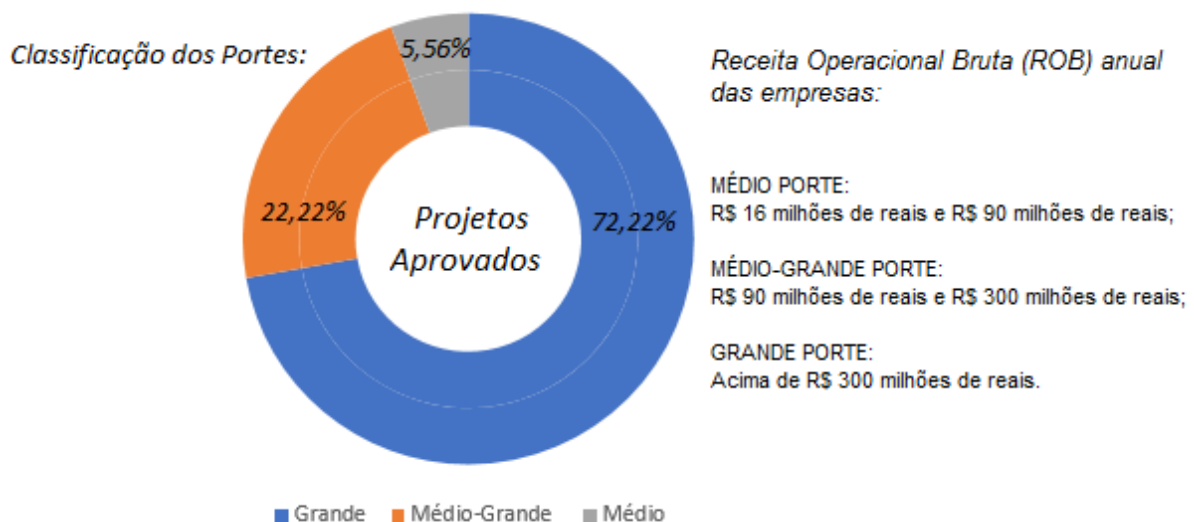
respeito a mesma Cooperativa Industrial.

Em linhas gerais, as Indústrias Cooperativas que apresentaram Carta-Consulta para o período, correspondem aos setores alimentícios tais como os lácteos, de carnes (dentre estas suínos), produtos de cana de açúcar, de sucos e vinhos. Demais setores correspondem aos setores metalúrgicos, calçadista e de produção de etanol. Numericamente, representam um total de vinte e três (23) indústrias cooperativas das quais dezessete (17) tiveram projeto aprovado, quatro (4) tiveram processo arquivado e dois (2) projetos revogados.

4.3.2 Porte das Indústrias Cooperativas

A Resolução normativa nº 01 – Fundopem, de 21 de maio de 2012, que institui a tabela de pontuação para enquadramentos dos projetos no Fundopem/RS, também institui a aplicação do porte das empresas. A Tabela de porte das empresas é determinada conforme os parâmetros adotados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES para suas linhas de financiamento a longo prazo. Logo, os projetos aprovados no Fundopem/RS são classificados desta forma. Nesse sentido, podemos verificar a classificação dos portes das indústrias cooperativas em análise, a partir do Gráfico 1, abaixo:

Gráfico 1 – Porte das Indústrias Cooperativas com Projeto Aprovado – 2005 a 2015



Fonte: Resolução Normativa nº1 do Fundopem de 21.05.2012, dados. Elaboração da autora.

A maioria (13 empresas do total de aprovados) das indústrias cooperativas (72,22% dos projetos aprovados), que entraram com carta consulta no Fundopem/RS para o período, apresentaram Receita Bruta Operacional anual (ROB) acima de R\$ 300 milhões de reais.

Para cálculo do porte da empresa considera-se a ROB anual auferida no ano-calendário. Se até o 4º mês do ano fiscal os demonstrativos contábeis do exercício fiscal não tiverem sido encerrados, será considerado a ROB do último exercício fiscal encerrado. Na hipótese de a empresa não ter operado nos doze (12) meses do ano, considera-se a projeção anual da receita utilizada nos casos do projeto ser na modalidade implantação. Se o projeto protocolado com carta consulta pertencer a grupo econômico, para efeitos de Receita Operacional Bruta (ROB), considera-se a ROB do grupo econômico. Além disso, o porte das empresas está condicionado ao número de empregos, objeto de estudo do próximo tópico.

4.3.3 Geração de Emprego

A condição de enquadramento dos projetos apoiados pelo FUNDOPEM/RS deve considerar a previsão mínima de empregos gerados para cada porte empresarial. Vejamos a tabela 1, classificatória dos portes empresariais:

Tabela 1 – Condições de Enquadramento e número de empregos mínimos – FUNDOPEM/RS

CONDIÇÕES DE ENQUADRAMENTO (Nº MÍNIMO DE EMPREGOS)		
PORTE	RECEITA OPERACIONAL BRUTA (ROB) ANUAL	EMPREGOS
Microempresa	ROB menor ou igual a R\$ 2.400.000,00	1
Pequena Empresa	ROB maior que R\$ 2.400.000,00e menor ou igual a R\$ 16.000.000,00	5
Média Empresa	ROB maior que R\$ 16.000.000,00 e menor ou igual a R\$ 90.000.000,00	10
Média-grande Empresa	ROB maior que R\$ 90.000.000,00 e menor ou igual a R\$ 300.000.000,00	20
Grande Empresa	ROB maior que R\$ 300.000.000,00	40

Fonte: Resolução Normativa nº1 do Fundopem de 21.05.2012 (com alterações introduzidas pela Resolução Normativa nº 01-B, de 31 de outubro de 2013).

De acordo com o Quadro 7, ao apresentar a projeção de empregos dos projetos aprovados no Fundopem/RS, verifica-se que a influência do Fundopem/RS na geração de emprego varia de acordo com cada projeto. Do total de empregos gerados até setembro de 2018 para a indústria cooperativa G, por exemplo, dos 2.917 empregos gerados, 273 empregos podem estar diretamente ligados à condição de geração de empregos impostas pelo Programa de incentivo fiscal do FUNDOPEM/RS. A participação do FUNDOPEM/RS na

geração de emprego desta empresa representa praticamente 10% do total de empregos gerados (9,36% para ser mais exato). Em média, para cada emprego a mais gerado, se investe cerca de R\$ 7.049,57 UIF/RS²³. Convertendo em reais, significa o montante de R\$ 104.615,62 reais de investimentos realizados para cada emprego previsto, do total de R\$ 28,560 milhões de reais investidos.

Quadro 7 – Sistematização da previsão de empregos gerados versus investimentos realizados - 2005 a 2015

Ano da Carta-consulta	Empresa	Aprovado UIF/RS	Empregos previstos (acumulados)								Total de empregos gerados até setembro de 2018	Aprovado/ total previsto no último ano do projeto
			Ano I	Ano II	Ano III	Ano IV	Ano V	Ano VI	Ano VII	Ano VIII		
2005	Indústria Cooperativa A	R\$ 1.444.223,00	40	60	70	70	70	70	70	70	NI	R\$ 20.631,76
2006	Indústria Cooperativa B	R\$ 6.607.916,52	256	276	288	310	335	353	363	369	624	R\$ 17.907,63
2006	Indústria Cooperativa C	R\$ 793.630,79	600	788	932	1092	1092	1092	1092	1092	NI	R\$ 726,77
2008	Indústria Cooperativa D	R\$ 981.613,69	49	87	116	116	116	116	116	116	NI	R\$ 8.462,19
2008	Indústria Cooperativa E	R\$ 983.628,00	100	100	100	100	100	100	100	100	NI	R\$ 9.836,28
2009	Indústria Cooperativa F	R\$ 2.966.837,91	24	62	62	62	62	62	62	62	2205	R\$ 47.852,22
2009	Indústria Cooperativa G	R\$ 1.924.532,68	215	273	273	273	273	273	273	273	2917	R\$ 7.049,57
2010	Indústria Cooperativa H	R\$ 314.641,30	12	22	22	22	22	22	22	22	176	R\$ 14.301,88
2011	Indústria Cooperativa I	R\$ 2.021.068,42	20	55	90	125	160	160	160	160	NI	R\$ 12.631,68
2013	Indústria Cooperativa J	R\$ 0,00	20	30	40	45	50	50	50	50	606	R\$ 0,00
2013	Indústria Cooperativa K	R\$ 4.376.661,64	60	80	100	123	123	123	123	123	624	R\$ 35.582,61
2013	Indústria Cooperativa L	R\$ 232.871,40	23	29	38	43	43	43	43	43	69	R\$ 5.415,61
2014	Indústria Cooperativa M	R\$ 471.319,62	65	65	65	65	65	65	65	65	2917	R\$ 7.251,07
2014	Indústria Cooperativa N	R\$ 672.842,62	8	8	8	8	8	8	8	8	2917	R\$ 84.105,33
2014	Indústria Cooperativa O	R\$ 475.972,10	52	60	67	67	67	67	67	67	1840	R\$ 7.104,06
2014	Indústria Cooperativa P	R\$ 462.470,04	3	5	6	7	7	7	7	7	176	R\$ 66.067,15
2015	Indústria Cooperativa Q	R\$ 484.492,37	4	8	12	12	12	12	12	12	490	R\$ 40.374,36
Total / Média			1531	1978	2249	2495	2555	2573	2583	2589	14955	R\$ 24.081,26

Fonte: Dados SDECT/RS (2018). Elaboração da autora.

*NI – não informado para o período.

Há uma grande variabilidade no valor do benefício necessário para geração de cada emprego nas diferentes indústrias cooperativas contempladas. Enquanto que a indústria cooperativa N necessitou investir (no mínimo 80% deste valor), R\$ 84.105,33 UIF/RS²⁴ (convertidos em reais, em torno de R\$1.662.762,32 reais) para cada emprego previsto, a indústria cooperativa C, para cada emprego previsto, necessitou investir, no mínimo 80% de R\$ 726,77 UIF/RS (convertendo pela UIF/RS média anual correspondente a data da Carta-

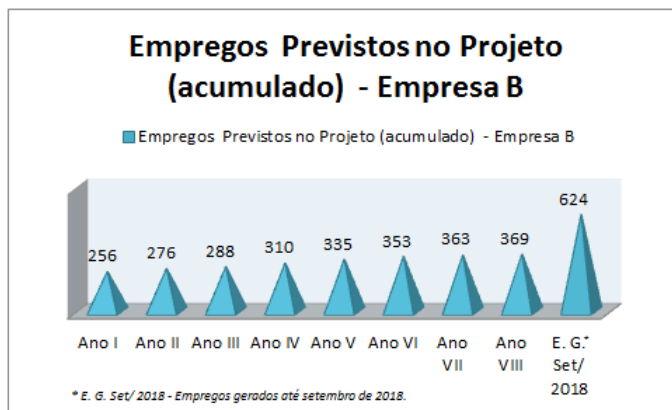
²³ De acordo com a RN nº6 de 31.10.2013, do FUNDOPEM/RS, Art. 2º, § 3º, III, a data de protocolo da Carta-Consulta determina a data referência para a definição da UIF/RS com a qual será convertido o valor dos investimentos em ativos fixos do empreendimento, para fins de controle do limite de fruição. Como os dados solicitados apresentam apenas o ano de entrada de Carta-Consulta, com base na média anual da UIF/RS é estimado aproximadamente quanto em reais os valores em UIF/RS representa. A Tabela de conversão com todas as UIF/RS mensais bem como a média por ano estão disponíveis para visualização no Anexo A.

²⁴ Para assinatura do Termo de Ajuste (termo de concessão do benefício fiscal) é necessário que o projeto tenha atingido no mínimo 80% do realizado e comprovado no previsto do projeto aprovado no Conselho FUNDOPEM/RS. É condição necessária para estar regular e poder assinar o termo de concessão.

Consulta, isso representa R\$ 9.418,91 reais de investimentos por emprego previsto na geração de emprego a partir dos investimentos realizados).

Não se pode justificar que o Fundopem/RS, de fato, influencia de forma significativa a geração de empregos de todas as empresas cooperativas no Fundopem/RS, porém, ao comparar a projeção de empregos ao longo dos anos nos projetos aprovados com a geração dos empregos das empresas em setembro de 2018, (conforme dados disponibilizados pela SDECT/RS), o FUNDOPEM/RS pode estar contribuindo de forma significativa na geração de emprego, por exemplo, na indústria cooperativa B. Ao longo do projeto estimou-se a geração de 369 empregos. Em setembro de 2018 a indústria cooperativa B possuía, registrado, 624 empregos. Isto pode representar praticamente 60% da participação do FUNDOPEM/RS na geração de emprego desta empresa. Além disso, para cada emprego previsto, a empresa investiu R\$ 17.907,63 UIF/RS (R\$ 232.082,92 reais), do total de R\$ 85,638 milhões de reais investidos. Vejamos a representação gráfica da evolução de empregos previstos no projeto versus o emprego gerado até setembro de 2018 no Gráfico 2, a seguir:

Gráfico 2 – Previsão de emprego para o projeto apoiado pelo Programa de incentivo fiscal FUNDOPEM/RS, versus Empregos gerados²⁵ - indústria cooperativa B



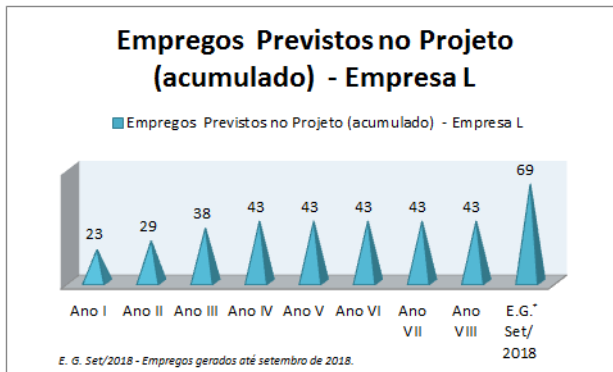
Fonte: SDECT/RS, dados (2018). Elaboração da autora.

Na mesma linha, o FUNDOPEM/RS, pode estar contribuindo em torno de 62% na participação de geração de emprego da indústria cooperativa L. Ao comparar a geração de empregos em setembro de 2018 com a previsão de empregos do projeto participante do FUNDOPEM/RS, de 69 empregos gerados, 43 empregos podem ter direta participação do Programa de benefício fiscal. Para cada novo emprego criado, investiu-se na empresa, no

²⁵ Não se pode precisar, quantos empregos cada empresa tinha na época que solicitou o benefício fiscal do Fundo Operação Empresa - FUNDOPEM/RS. O máximo que se pode é comparar, com os dados disponíveis, a possível participação do FUNDOPEM/RS na geração de emprego dessas empresas. Para uma análise mais apurada seria necessário ter estes dados, dados estes, não disponíveis ao público.

mínimo 80% de R\$ 5.415,61 UIF/RS, esse valor corresponde a R\$ 100.730,42 reais. Os investimentos realizados nesta indústria cooperativa (R\$ R\$ 4 milhões e 331 mil reais investidos na média), ao comparar com os demais projetos e seus valores em investimentos, embora, menor, sinaliza uma forte capacidade de geração de emprego e renda.

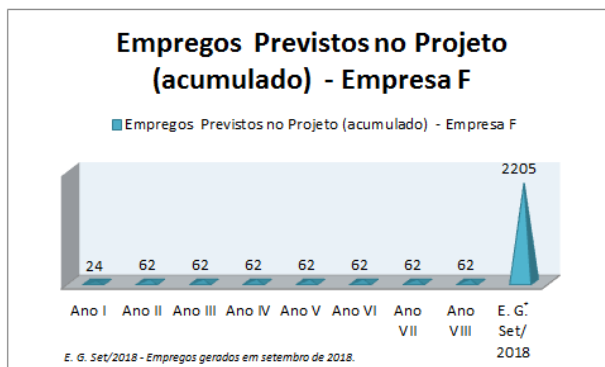
Gráfico 3 – Previsão de emprego para o projeto apoiado pelo Programa de incentivo fiscal FUNDOPEM/RS, versus Empregos gerados – indústria cooperativa L



Fonte: SDECT/RS, dados (2018). Elaboração da autora.

Porém, ao analisar os empregos gerados até setembro de 2018, na indústria cooperativa F (Gráfico 4), com o previsto no projeto apoiado no FUNDOPEM/RS, verifica-se que praticamente 3% (2,81% exatamente) na geração de empregos desta empresa podem estar relacionados ao Programa de incentivo fiscal (62 empregos previstos do total gerado até setembro de 2018: 2205 empregos). Para cada emprego gerado nesta empresa, necessitou-se investir R\$ 708 mil reais na média. Isso aponta que os investimentos realizados em alta tecnologia e inovações nas empresas, não comportam a mão-de-obra proporcional aos investimentos, ou seja, a tecnologia por ser um transformador no aumento produtivo, por outro lado, acaba por substituir trabalhadores.

Gráfico 4 – Previsão de emprego para o projeto apoiado pelo Programa de incentivo fiscal FUNDOPEM/RS, versus Empregos gerados – indústria cooperativa F:



Fonte: SDECT/RS, dados (2018). Elaboração da autora.

A complexidade entre modernização, emprego, relações de trabalho, empresa, participação do Estado, representa um grande problema social que se tem pela frente. O desenvolvimento trouxe, por outro lado, o crescimento do desemprego. Políticas como as de incentivos fiscais, como é o caso do FUNDOPEM/RS, embora apresentem geração de emprego, renda, aumento da capacidade produtiva e de arrecadação tributária, alívio aos fluxos de caixa das empresas, crescimento econômico, outrossim, deve atentar ao problema social do futuro, que é o emprego. Logo, as políticas de Estado na promoção de investimentos deve atentar a esta variável, não somente, como as demais que tem uma grande importância na tomada de decisões.

4.3.4 Recursos Aprovados, Realizados e Abatimento

Os projetos aprovados no Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul – Fundopem/RS no período entre 2005 e 2015 em relação às Cooperativas Industriais foram no total de dezessete (17) projetos. Para que esses projetos fossem aprovados foram cumpridos vários requisitos. A Resolução Normativa nº 06/2013 do Conselho Diretor do Fundopem/RS estabelece normas operacionais que as empresas devem seguir a cada etapa do cronograma, de modo que possam se beneficiar dos incentivos estaduais deste fundo.

As Normas operacionais definidas pela RN nº 06/2013 do Conselho Diretor do Fundopem/RS são as seguintes:

- 1) Inicialmente as empresas entraram com Carta-Consulta na SDECT/RS. A data de entrada de protocolo da Carta-Consulta é referência para os cálculos de base mensal de ICMS e de base mensal fixa do faturamento bruto, calculados pela SEFAZ/RS. Além disso, é utilizado a Unidade de Incentivo Fundopem/RS (UIFRS) para classificação dos valores dos projetos. Essa UIFRS é um índice de correção dos ativos financeiros de conversão mensal²⁶.
- 2) São analisados pela primeira equipe técnica diversos critérios do projeto tais como: identificação do investimento fixo, investimentos passíveis de incentivo e se os prazos dos projetos correspondem ao previsto na Resolução Normativa nº 06 de 2013 (porte das empresas).
- 3) Após identificação destes pontos é enviado um ofício do pré-enquadramento de modo que a empresa apresente projeto no prazo de até 90 dias (conforme modelo

²⁶Tabela de conversão disponível no Apêndice – Anexo A.

disponível em “www.saladoinvestidor.gov.br”). Já o enquadramento definitivo do projeto, sinaliza as condições em que ocorrerá o financiamento e o abatimento de acordo com as regras do Integrar/RS.

- 4) Após a entrega do projeto dentro do prazo, o Grupo de Análise Técnica (GATE) analisa a veracidade das informações do projeto, a viabilidade econômico – financeira do projeto (garantias, patrimônio, etc...), os parâmetros que determinam a taxa de juros, prazos de amortização, de fruição e carência e o percentual (%) de ICMS incremental que poderá ser financiado.
- 5) Conforme a Resolução Normativa nº1 de 2012, esse percentual (%) pode atingir até cem por cento (100%) no caso de Cooperativas Industriais e entretrinta e cinco por cento (35%) e oitenta e cinco (85%) nos demais projetos industriais. É analisado também pelo Grupo de Análise Técnica qual o município e o Corede a que o projeto pertence, setor industrial, quantidade de empregos gerados e a massa salarial e o impacto ambiental da empresa de modo a definir o percentual (%) de abatimento de ICMS incremental (RN - Resolução Normativa nº2 de 2012, Anexo III).
- 6) Na sequência, depois de determinadas as condições de financiamento e o abatimento do INTEGRAR/RS o projeto é encaminhado para avaliação do Conselho Diretor do Fundopem/RS (composição do Conselho mencionada no item 4.2 Fundopem: base legal) de forma unitária. Caso aprovado é encaminhado ao Poder Executivo para conceder ou revogar o incentivo via Decreto. A publicação do Decreto de concessão de incentivo autoriza a concessão de incentivo, porém, o mesmo somente poderá ser fruído após assinatura do Termo de ajuste entre empresa, SDECT, SEFAZ e assinatura do Contrato de Financiamento com o Gestor do Fundo.
- 7) De modo que ocorra a assinatura do Termo de Ajuste a empresa deverá apresentar junto à Coordenadoria Adjunta da Central do SEADAP (SDECT), a comprovação físico-financeiro de no mínimo oitenta por cento (80%) dos investimentos em ativos fixos previstos no cronograma do projeto aprovado para o primeiro período. O prazo para a entrega desta documentação é de até trezentos e sessenta dias (360 dias) contados a partir da data de publicação do Decreto de Concessão (Poder Executivo, no caso o Governador assina o Decreto em ato público) no Diário Oficial do Estado. Para efeitos da manutenção do incentivo a empresa deve cumprir com várias apresentações documentais ao longo da fruição do benefício,

sob pena de perder o incentivo.

Em linhas gerais, o Fundopem/RS atua como um financiador a longo prazo do ICMS incremental gerado. Diferente de outros subsídios, a aplicação dos recursos na atividade industrial dos projetos incentivados é monitorada ao longo da fruição bem como se acompanha se a empresa está cumprindo com a geração de empregos diretos. Já o Integrar/RS, que isenta parte do pagamento do ICMS, considera nesta isenção as regiões menos desenvolvidas para um maior privilégio, de acordo com o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE).

As normas vigentes quanto ao sigilo fiscal impedem sua identificação unitária, bem como o abatimento fiscal de cada projeto aprovado no Conselho Diretor Fundopem/RS. Nesse sentido, utiliza-se, na presente análise, o aglomerado de dados e classificação fictícia no nome das empresas quando necessário abrir dados para uma melhor análise. Para que não se comprometa a análise quanto ao sigilo dos dados, utiliza-se a nomenclatura utilizada pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão no que se refere ao Planejamento das Regiões Funcionais no Estado do Rio Grande do Sul.

Para tanto, na Tabela 2, demonstra-se por Região Funcional: os valores aprovados no Conselho Deliberativo do Fundopem/RS para o período em análise, os valores realizados por Região Funcional e a média geral de abatimento fiscal que foram concedidos às indústrias cooperativas. Esses valores, após período de carência, deverão voltar aos cofres públicos de forma escalonada. No entanto, o INTEGRAR/RS que define o perdão da devolução, este, por se tratar de assunto que impõe sigilo fiscal devido à legislação tributária mencionada, anteriormente, não será objeto desta análise, uma vez que necessita de outra coleta de dados e esta não podendo ocorrer devido as leis que impõe o sigilo fiscal. No entanto a partir da Tabela 2, pode-se verificar a média por região funcional, de investimentos realizados e a média desses valores quanto à postergação do recolhimento do ICMS incremental devido a partir da operação de cada projeto.

Tabela 2 – Valores aprovados e realizados por Região Funcional e Abatimento fiscal - média geral dos projetos incentivados no FUNDOPEM/RS na modalidade indústria cooperativa - no período de 2005 a 2015

Região Funcional	Valores em UIFRS*		Abatimento
(RF)	Aprovados	Realizados	(Média Geral)
RF 1	-	-	
RF 2	6.035.532,83	5.260.864,89	
RF 3	5.691.829,13	3.949.127,66	
RF 4	-	-	
RF 5	1.677.094,40	1.376.552,73	52,90%
RF 6	-	-	
RF 7	-	-	
RF 8	10.984.578,16	9.826.635,00	
RF 9	1.459.600,10	1.134.431,63	
Total	25.848.634,62	21.547.611,91	

UIFRS - Ver Tabela de Conversão em Anexo*

Fonte: Dados SDECT/RS (2018). Elaboração da autora.

Como pode ser verificado na Tabela 2, das nove (9) Regiões Funcionais no Estado do RS, apenas cinco (5) Regiões Funcionais utilizaram do benefício fiscal do Fundo Operação Empresa. São elas:

- 1 – RF 2 – composta pelos COREDES: Vale do Taquari e Vale do Rio Pardo;
- 2 – RF 3 – composta pelos COREDES: Serra, Hortências e Campos de Cima da Serra;
- 3 – RF 5 – composta pelos COREDES: Sul;
- 4 – RF 8 – composta pelos COREDES: Alto Jacuí, Central, Jacuí Centro e Vale do Jaguari; e
- 5 – RF 9 - composta pelos COREDES: Alto da Serra do Botucaraí, Médio Alto Uruguai, Nordeste, Norte, Produção e Rio da Várzea.

Dentre estas 5 Regiões Funcionais, 3 delas, apresentam um dinamismo econômico maior comparada as demais regiões, são elas em 1º, 2º e 3º lugar, a Região Funcional 3, Região Funcional 9 e Região Funcional 2, respectivamente. Além disso, representam, por Região Funcional, os melhores resultados no índice de desenvolvimento socioeconômico – IDESE, como será verificado mais a frente (item 4.3.5). Dado um cenário econômico favorável e representando o segundo melhor indicador socioeconômico em 2015, a Região Funcional 9 (Coredes: Alto da Serra do Botucaraí, Médio Alto Uruguai, Nordeste, Norte, Produção e Rio da Várzea) representou o menor volume de recursos utilizados no Programa FUNDOPEM/RS. Implica dizer que isso representa uma maior capacidade econômico-financeira de se autogerirem sem que utilize de mecanismos de incentivo no Governo

Estadual do RS.

As demais Regiões Funcionais (composta pelos COREDES: Centro Sul, Metropolitano, Delta do Jacuí, Paranhana Encosta da Serra, Vale do Caí e Vale do Rio dos Sinos, Litoral, Campanha e Fronteira Oeste, Celeiro, Fronteira Noroeste, Noroeste Colonial e Missões), ou não apresentaram projetos, ou os projetos que entraram com Carta Consulta na Coordenadoria Central do SEADAP (SDECT/RS) foram revogados ou arquivados na maioria. Pode-se verificar que da realização dos projetos em média 83% do mínimo para os valores dos projetos aprovados foram atingidos. No que se refere ao abatimento fiscal, a média geral do abatimento foi de 52,9% sobre o realizado, isto significa que o abatimento sobre o ICMS incremental gerado pelas indústrias cooperativas no Estado do Rio Grande do Sul podem atingir na média 52,9% de redução aplicada no imposto a pagar. Dito de outra forma, se o Estado recolhe de arrecadação de ICMS incremental, R\$ 100 mil reais, significa dizer que deste valor R\$ 52.900,00 reais o Estado deixará de recolher naquele período, no entanto, esse valor de R\$ 52.900,00 será recolhido de forma escalonada (dividida pelo período de amortização) aos cofres públicos, após o período de carência, de cada projeto incentivo (a efetivação dar-se-á via assinatura do Termo de ajuste). Vale ressaltar que, destes R\$52.900,00 não pode afirmar quanto, de fato, representa o perdão dessa dívida com o Estado, uma vez que se trata de sigilo fiscal. Enquanto o abatimento fiscal mínimo foi de 38% em cima do realizado, o máximo de abatimento fiscal em cima do realizado atingiu 73,6% das indústrias cooperativas analisadas para o período de 2005 a 2015.

Quadro 8 – Consolidação dos resultados da política de incentivo fiscal FUNDOPEM/RS para as cooperativas industriais no período de 2005 a 2015

Região Funcional	Investimentos realizados e convertidos em reais	Reais investidos/emprego previsto (média por RF)
RF 1	-	-
RF 2	R\$ 82.727.012,94	R\$ 572.960,99
RF 3	R\$ 64.266.913,91	R\$ 290.970,93
RF 4	-	-
RF 5	R\$ 18.178.630,13	R\$ 145.095,43
RF 6	-	-
RF 7	-	-
RF 8	R\$ 149.600.321,99	R\$ 401.540,28
RF 9	R\$ 18.570.589,16	R\$ 114.906,40
Total/Média	R\$ 333.343.468,13	R\$ 305.094,81

Fonte: Dados SDECT/RS (2018). Elaboração da autora.

Numericamente, como pode ser verificado no Quadro 8, os projetos realizados e

comprovados no Programa FUNDOPEM/RS entre 2005 e 2015 representam R\$ 21.547.611,91 UIF/RS, convertendo em reais, representa cerca de R\$ 333 milhões de reais. Porém, é de se apontar que os valores realizados podem aumentar em até R\$ 633.912,51 UIF/RS (para a Região Funcional 3: Serra, Hortência e Campos de Cima da Serra), visto que um projeto no período em análise foi reformulado e, no ato de recolhimento dos dados para a elaboração do presente estudo, a empresa em questão está por realizar e apresentar os investimentos fixos na ordem de no mínimo de 80% para que se possa assinar o Termo de concessão do benefício fiscal do Fundopem/RS. Em questão de geração de emprego, a média geral, por Região Funcional dos investimentos realizados, é necessário investir R\$ 305 mil reais (em investimentos sobretudo fixos) para cada novo emprego gerado. Enquanto a Região Funcional 2 (Vale do Taquari e Vale do Rio Pardo) necessita investir quase R\$ 573 mil para geração de um novo emprego, a Região Funcional 9 gera mais emprego por investimentos realizados (ou seja, para cada emprego gerado, necessitou-se aproximadamente R\$ 115 mil reais investidos para a formação de um novo emprego).

Logo, o Fundo Operação Empresa – Fundopem/RS, instrumento de parceria do Governo Estadual com a iniciativa privada, incentiva as indústrias no Estado a promover o desenvolvimento de suas empresas movimentando a economia gaúcha, de forma integrada e sustentável. Em que pese as Regiões Funcionais 2 (Vale do Taquari e Vale do Rio Pardo) e, sobretudo, a Região Funcional 8 (Alto do Jacuí, Central, Jacuí Centro e Vale do Jaguari) foram as que apresentaram uma maior demanda de recursos financeiros para a efetivação de seus projetos industriais incentivados pelo Programa. Logo, evidencia-se que, em caráter distributivo, a redução de desigualdades regionais não pode ser auferida pelo Programa, uma vez que a maioria dos benefícios (para esta modalidade) concentrou, no período analisado, sobretudo na Região funcional 8 (Alto do Jacuí, Central, Jacuí Centro e Vale do Jaguari).

A partir disso, apresentam-se, na sequência, indicadores econômicos e sociais para as Regiões Funcionais cujos projetos se beneficiaram do Programa Fundo Operação Empresa – Fundopem/RS. Para tanto, observa-se em caráter de estudo o Produto Interno Bruto e o Indicador de Desenvolvimento Socioeconômico.

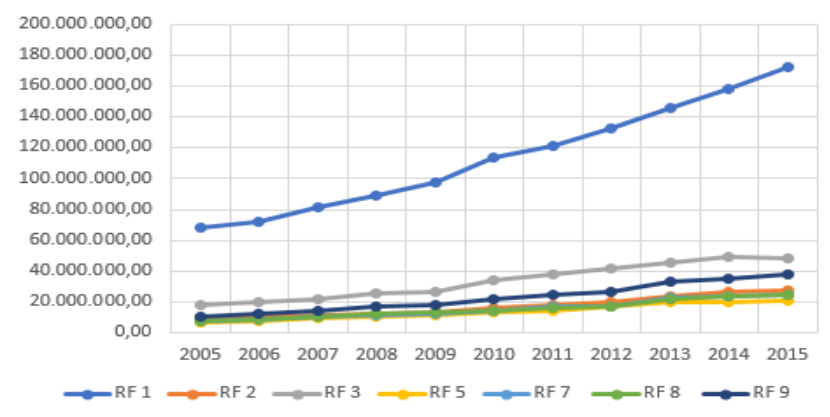
4.3.5 Comportamento dos Indicadores Econômicos e Socioeconômicos por Região Funcional

A nomenclatura “Região Funcional” foi adotada no Estado do Rio Grande do Sul na gestão atual do Poder Executivo (2014-2018) na Pasta da Secretaria de Planejamento,

Orçamento e Gestão para estabelecer os novos perfis de planejamento estratégico para as dimensões econômicas, sociais, de infraestrutura, de ambiente e de governança e gestão para o Estado do Rio Grande do Sul. Cada Região Funcional apresenta um ou mais Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e cada Corede é composto por vários municípios.

No sentido de atualizar os dados econômicos com as novas nomenclaturas, utilizou-se a base de dados da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE) para a coleta de dados referente ao PIB gaúcho e a geração de ICMS no Estado para o período de 2005 a 2015. A formalização do Produto Interno Bruto (PIB) por Região Funcional é composto pela soma total do PIB dos Coredes que compõem a Região Funcional para cada ano. A representação gráfica em valores do PIB pode ser vista no Gráfico 5, a seguir:

Gráfico 5 – Produto Interno Bruto de 7 Regiões Funcionais no RS - 2005 a 2015



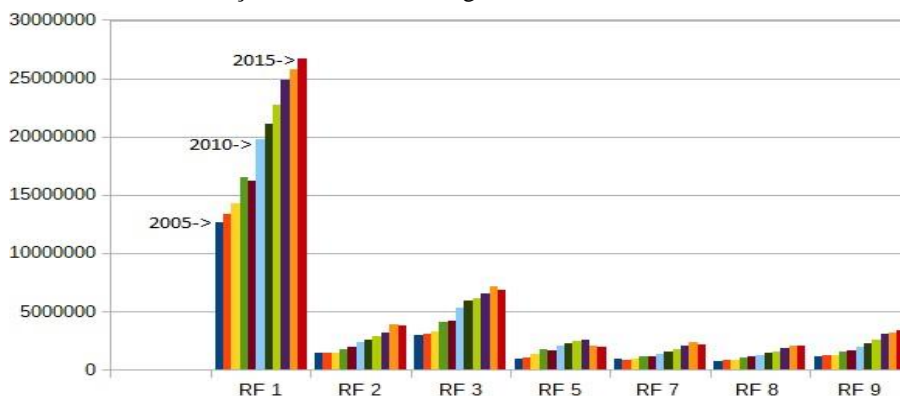
Fonte: FEE Dados (2018). Elaboração da autora.

De acordo com o Gráfico 5, a evolução do Produto Interno Bruto por Região Funcional no período de 2005 a 2015 aponta que todas as Regiões Funcionais em análise, mantiveram o montante de seu PIB de forma ascendente e proporcionalmente até 2015 (em média quase 3 vezes, comparado com o ano de 2005). Porém, é oportuno mencionar que Regiões Funcionais como a Região 1 (Coredes: Centro Sul, Metropolitano, Delta do Jacuí, Paranhana Encosta da Serra, Vale do Caí e Vale do Rio dos Sinos) e a e Região 7 (Coredes: Celeiro, Fronteira Noroeste, Noroeste Colonial e Missões) que não apresentaram projetos na modalidade cooperativa industrial em fruição do Fundopem/RS, apresentaram, mesmo assim, crescimento na sua produção de bens e serviços. As condições para a concessão de um maior benefício fiscal impõe que os investimentos nos projetos do Fudopem/RS partam da premissa principal do incentivo à economia local e regional no Estado do Rio Grande do Sul. Nesse sentido, a aquisição de insumos e serviços no Estado para a efetivação do projeto implica

dizer em um maior benefício para a indústria cooperativa que buscou incentivo. Porém, a comprovações físico-financeiras dos projetos não são abertas ao público. Logo, não se pode auferir com exatidão a que nível o Fundopem/RS contribui para o aumento do PIB no Rio Grande do Sul, em especial as Regiões Funcionais.

Além disso, o benefício fiscal é concedido em cima do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) incremental gerado pelas indústrias cooperativistas apoiadas pelo Programa Fundo Operação Empresa – Fundopem/RS. De acordo com o Gráfico 6, o ICMS gerado no Estado no período de análise (2005 e 2015), evoluiu na mesma proporção do PIB (Gráfico 5) nas Regiões Funcionais, ou seja, no período de 11 anos o Estado, em média, arrecadou quase três vezes de ICMS das Regiões Funcionais. Isso significa que os diversos setores da economia aumentaram a produção de bens (e/ou de valor agregado), ano após ano, de modo que a arrecadação deixa evidências na mesma linha de crescimento. Porém, o comportamento de arrecadação de ICMS varia de acordo com a Região Funcional como pode ver verificado no Gráfico 6. A Região Funcional 1, composto pela Região Metropolitana e demais Coredes (RF1), sozinha, representa 27,14% a mais que o somatório de todas as Regiões Funcionais juntas em análise para o período, em arrecadação. Em segundo lugar, a RF 3 (Coredes: Serra, Hortência e Campos de Cima da Serra), que é a Região com mais projetos apoiados no Fundopem/RS.

Gráfico 6 – Arrecadação de ICMS de 7 Regiões Funcionais no RS - 2005 a 2015

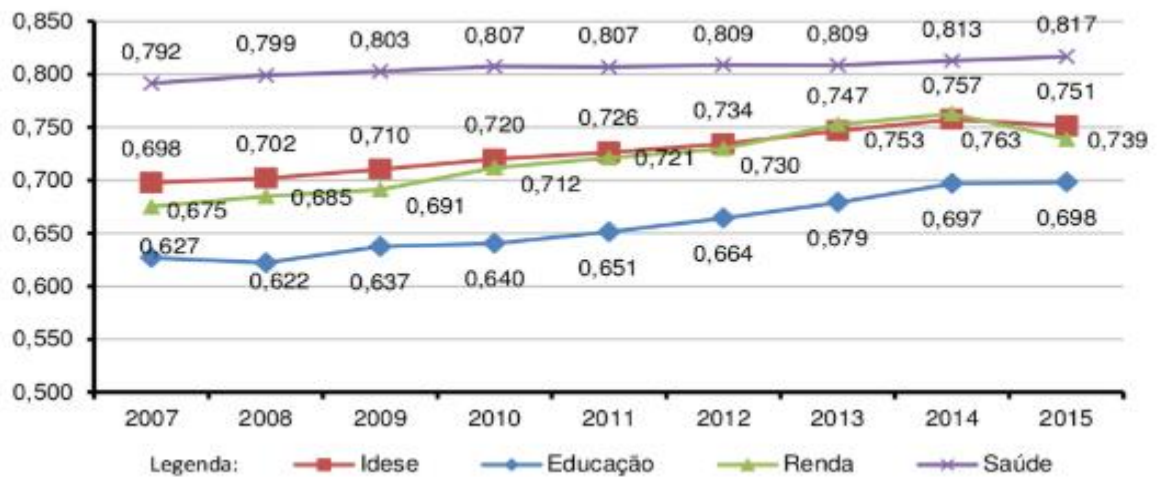


Fonte: FEE Dados (2018). Elaboração da autora.

Outro indicador importante é o Índice de Desenvolvimento Econômico (IDESE) que surgiu em 2003 como base de apoio a tomada de decisões estratégicas no Estado. Como forma de regulamentar o funcionamento das políticas de fomento e desenvolvimento industrial das regiões menos desenvolvidas no Estado se tornou um importante instrumento de pontuação para o incentivo do Fundopem/RS. Ao criar um índice econômico-social que

O comportamento do indicador IDESE bem como a evolução de todos os blocos que compõem este índice (Educação, Saúde e Renda) para o período entre 2007 e 2015 está representado no Gráfico 7, abaixo.

Gráfico 7 – IDESE: Educação, Renda e Saúde - 2007 a 2015



Fonte: FEE (2018).

Dentre as explicações para que o indicador obtivesse uma melhora continuada estão em primeiro lugar, o bloco saúde, que embora estável ao longo da série, representa o melhor desempenho entre os blocos. Indicadores como o índice de consulta pré-natal e mortalidade apresentaram um melhor desempenho, respectivamente, na saúde materna infantil e na expectativa de vida maior para a população gaúcha. Em segundo lugar, no bloco Educação, o ensino fundamental apresentou um melhor resultado no indicador. Como pode ser verificado no Gráfico 7, o bloco educação tem sinalizado uma melhora na taxa de alfabetização a partir de 2009 até 2014. Em 2015, porém, o índice ficou estável e isso se deve à redução das taxas de matrícula bruta no ensino médio. De acordo com a FEE (2018), isso pode estar relacionado com a recessão brasileira iniciada no 2º trimestre de 2014. Por fim, o indicador do subgrupo renda cresceu desde 2007, em linha ascendente, apresentando em 2014 um índice de 0,763. Já em 2015, este índice caiu para 0,739, o que retoma aos patamares próximos do indicador do ano de 2012. Logo, o bloco renda, foi o principal responsável pela queda do indicador socioeconômico IDESE.

5 CONCLUSÃO

O presente estudo buscou demonstrar os efeitos da política de benefícios fiscais sobre os projetos passíveis de incentivo no Fundo Operação Empresa – Fundopem/RS. Para tanto, buscou-se, primeiramente, apresentar as teorias de desenvolvimento regional de modo que se possam entender aspectos de decisão locacional das cooperativas industriais. Em linhas gerais, a tomada de decisões dos agentes, frente às incertezas do mercado em geral, consideram variáveis como disponibilidade de matéria-prima, distância entre os mercados (fornecedor e consumidor final), além de custos de transporte e mão-de-obra disponível e qualificada.

Em segundo momento, apresentou-se o debate sobre concessão de subsídios e desenvolvimento econômico, sobretudo, no que diz respeito à desoneração fiscal, identificando as normas legais vigentes no Brasil, prós e contras das políticas de benefício fiscal. Embora, houvesse alguns avanços nas normas de finanças públicas englobando o planejamento público, a transparência e o controle social, ainda restam lacunas quanto à Renúncia da Receita, sobretudo em relação ao cumprimento do artigo 14 da LRF. De acordo com Chieza (2018), em relação à Despesa e Receitas Públicas, somente a Despesa é matéria em meios de comunicação e órgãos de controle e fiscalização. Falta o foco na Receita Pública e na Renúncia de Receita, sobretudo de órgãos de controle e fiscalização. A inoperância dos agentes públicos pode encadear crime de responsabilidade fiscal previstos na LRF.

Em função de aspectos divergentes tratados neste trabalho, com relação ao Código Tributário Nacional, Artigo 198 da Lei nº 5.172/1966 e em relação à Renúncia de Receitas e a sua Transparência, o Código Tributário Nacional, Artigo 198 da Lei nº 5.172/1966, veda a abertura individual por empresa do benefício fiscal concedido pelo ente federativo.

No sentido de viabilizar uma maior transparência acerca da renúncia fiscal (ou “*tax expenditure*” como mencionado na literatura internacional), há a necessidade de incluir uma nova hipótese de exclusão de sigilo fiscal na Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966 e, é nesse caminho que tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar nº 280 de 2016 (de autoria do Poder Executivo). A aprovação deste Projeto de Lei Complementar é um importante passo para a transparência fiscal, além disso, exaurir-se as divergências entre órgãos de controle e Secretaria da Fazenda, de modo a permitir a divulgação por parte do ente público de informações acerca dos gastos tributários por contribuinte de pessoa jurídica, ou seja, nada mais justo que divulgar quem está recebendo o benefício fiscal e o valor recebido por se tratar de recursos públicos.

Porém, é oportuno mencionar que ao tratar de recursos públicos, ou seja, empresa(s) pessoa(s) jurídica(s) tomadoras de crédito fiscal, devem-se conscientizar e buscar esforços no sentido de botar em prática o que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em vigor desde 2000, enfatiza quanto à utilização de recursos públicos. Nessa linha, de forte debate, e com projeto em tramitação na esfera federal, espera-se que se aprove a alteração proposta para o Código Tributário Nacional quanto aos benefícios fiscais. Isso possibilitará uma maior transparência na utilização de recursos públicos no que concerne aos incentivos fiscais, de modo que se possa mensurar a qualidade do seu uso e avaliar a eficácia da política de concessão de subsídios fiscais, uma vez que também a renúncia da receita deve obedecer às normas legais vigente no Brasil, dentre as quais os artigo 14 da LRF, o qual não vem sendo cumprido no Estado do Rio Grande do Sul, conforme aponta Chieza (2018). Dito de outra forma, segundo Bianchi e Bolzan (2016), é necessário que sejam atendidas os aspectos legais (ter leis prevendo o instituto e possíveis alterações), segundo, a questão econômica (devem estar explícitos os fundamentos para a concessão do benefício fiscal com previsão de estimativa dos custos e de impactos nas receitas públicas) e questões administrativas (que facilitem o monitoramento e concessão dos incentivos).

Ao analisar o estudo de caso, com base nos dados disponibilizados pela SDECT/RS, quanto às indústrias cooperativas incentivadas pelo Programa de benefício fiscal FUNDOPEM/RS, no período entre 2005 a 2015, buscou-se analisar o volume financeiro de incentivos fiscais concedidos no RS para o período. Devido a questões relacionadas à divulgação unitárias dos projetos, utilizou-se uma nova nomenclatura denominada Regiões Funcionais (que engloba um ou mais Coredes), para identificar as Regiões que mais utilizaram o Programa fiscal FUNDOPEM/RS.

A partir destes dados, pode-se concluir que, primeiramente, das nove (9) Regiões Funcionais no Estado apenas cinco (5), de fato, conseguiram o incentivo fiscal do Fundopem/RS. Pertencem a essas Regiões os seguintes COREDES: Vale do Taquari e Vale do Rio Pardo, Serra, Hortência e Campos de Cima da Serra, Alto do Jacuí, Central, Jacuí Centro e Vale do Jaguari, Alto da Serra do Botucaraí, Médio Alto Uruguai, Nordeste, Norte, Produção e Rio da Várzea. Enquanto o abatimento fiscal mínimo foi de 38% em cima do realizado, o máximo de abatimento fiscal em cima do realizado atingiu 73,6% das indústrias cooperativas analisadas para o período de 2005 a 2015. Na média geral, isso representa 52,90% de abatimento fiscal.

Segundo, as Regiões Funcionais que apresentaram uma maior dinâmica econômica, são elas: em 1º, 2º e 3º lugar, a Região Funcional 3 (Alto do Jacuí, Central, Jacuí Centro e

Vale do Jaguari), Região Funcional 9 (Alto da Serra do Botucaraí, Médio Alto Uruguai, Nordeste, Norte, Produção e Rio da Várzea) e Região Funcional 2 (Serra, Hortência e Campos de Cima da Serra), respectivamente, também representaram os melhores indicadores socioeconômicos (conjunto de 12 indicadores divididos em três grupos: educação, renda e saúde) e, por fim, foram Regiões que utilizaram o Programa de incentivo fiscal FUNDOPEM/RS.

Porém, a Região que mais utilizou recursos do FUNDOPEM/RS é a Região Funcional 8 (Alto do Jacuí, Central, Jacuí Centro e Vale do Jaguari). Implica dizer que, praticamente, ela sozinha, representou quase o total de benefícios concedidos do Programa somados juntos das demais Regiões Funcionais para a modalidade analisada. Logo, isto corrobora para evidenciar que a política de incentivo fiscal no Estado do Rio Grande do Sul concentra os benefícios fiscais e que uma maior promoção na diminuição das desigualdades regionais não é atingida, embora se apoie, com uma pontuação mais elevada na concessão de benefícios fiscais as regiões menos desenvolvidas, ainda assim, de todo modo, a política não consegue atender ao problema das desigualdades regionais.

Por outro lado, o FUNDOPEM/RS, importante mecanismo de promoção ao desenvolvimento socioeconômico, complemento das cadeias produtivas, integrado e sustentável, entre o Governo Estadual e a iniciativa privada, incentiva as indústrias a ampliar, implantar e se instalarem no Estado e o mecanismo utilizado é o apoio ao financiamento parcial do ICMS incremental mensal devido gerado a partir de sua operação. Isso importa dizer em crescimento econômico, dado que uma maior pontuação é auferida no Programa (limitado às normas), para as empresas que ao realizarem seus projetos busquem recursos, bens e serviços, sobretudo de origem no estado, promovendo a atividade econômica gaúcha. Além disso, o Programa ao dar fôlego à atividade econômica por meio de redução no recolhimento do imposto ICMS a pagar, deverá, obrigatoriamente, depois do prazo de carência, voltar os recursos ao Estado (de forma escalonada). Este escalonamento poderia ser assunto de um novo estudo ou complemento deste, porém, como se trata de sigilo fiscal, não se pode, no momento, mensurar o recolhimento devido dos projetos apoiados.

Quanto ao porte das empresas que buscaram o benefício fiscal, pode-se concluir que, do total de projetos apoiados, 13 empresas (72,22%) são de grande porte, com receita bruta operacional acima de R\$ 300 milhões de reais, por ano; de médio-grande porte, 5,56% (1 empresa) com receita bruta operacional entre R\$ 90 milhões e R\$ 300 milhões de reais e; de médio-porte, a busca pelo benefício representa 22,22% dos projetos aprovados (3 empresas), com receita operacional bruta anual entre R\$ 16 milhões e R\$ 90 milhões de reais. Isto

explícita, novamente, que a busca pelo benefício fiscal (crédito) é concentrada em grandes empresas com faturamento anual acima de R\$ 300 milhões de reais.

A geração de emprego é outro elemento importante no Programa FUNDOPEM/RS. Enquanto em algumas empresas analisadas, como são os casos das indústrias cooperativas B e L, a representatividade do FUNDOPEM/RS pode chegar a 60% na geração de emprego (com base no projeto aprovado desenvolvido), por outro lado, a geração de emprego pode não ser significativa com a real participação do FUNDOPEM/RS (cerca de 3%) como é o caso da indústria cooperativa F. No estudo de caso, do total de projetos apoiados (17 projetos), podem ter sido gerados 2.589 empregos, na média, isso representa cerca de 153 empregos por empresa. E a quantidade de emprego depende do volume de investimentos, de questões tecnológicas e de inovação que influenciam diretamente na geração de emprego. É importante que gestores públicos atentem às demandas sociais e suas contrapartidas quanto aos incentivos concedidos visto que o desenvolvimento a partir de inovações e novas tecnologias geram ao mesmo tempo desemprego. Porém, é importante mencionar que a relação emprego e geração de ICMS nas cooperativas pode não ser atendidas, de forma conjunta, ao mesmo tempo, visto que o emprego pode não estar somente na indústria, mas também fora dele (em torno da indústria).

Por fim, com base nas leis que determinam o sigilo fiscal não se pode, com precisão, identificar, analisar e apontar de forma unitária a contrapartida com que cada empresa cooperativa se beneficiou no Fundo Operação Empresa – FUNDOPEM/RS, devido às limitações na divulgação dos dados, limitações estas do próprio Código Tributário Nacional que limitam a transparência fiscal normatizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Os gestores públicos, órgãos de controle e fiscalização, têm a obrigação de atuar frente a essa demanda política, no sentido de tornar transparente a gestão pública para que apresente resultados mais eficientes, sob pena estas, do não cumprimento ao que a Lei determina, responder criminalmente no tocante às contas públicas e a aplicação das Leis vigentes.

Concluindo, da presente análise, buscou-se, com maior clareza possível, abrir o Fundopem/RS seja na forma de Lei, Normativa, Decreto e Sistemática Operacional de modo que se possa entender melhor o Programa que concede um benefício fiscal aos empreendimentos industriais, política de incentivo adotada pelo Estado desde a década de 1970.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Francisco. C. R. Uma abordagem estruturada da renúncia de receita pública federal. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, v.84, p.19-62, 2000.

ARAÚJO, Anderson dos S.; SANTOS FILHO, José E.; GOMES, Fábio G. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 739-759, maio/jun. 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/49092/47834>>. Acesso em: 09 set. 2018.

AVERBUG, André; GIAMBIAGI, Fabio. **A crise brasileira de 1998/1999: origens e consequências**. [S.l.]: BNDES, maio 2000.(Texto para discussão, 77). Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Textos_para_Discussao/200005_3.html>. Acesso em: 9 nov. 2018.

BELLUZZO, Luiz G.; ALMEIDA, Júlio G. **Depois da queda, a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BIANCHI, Márcia; BOLZAN, Giovana. Renúncia de Receitas: estudos e impactos financeiros no Estado do Rio Grande do Sul. In: 1º Congresso de Contabilidade da UFRGS. Out. 2016. **Coletânea de textos apresentados no Congresso de Iniciação Científica em Contabilidade da UFRGS**. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/ppgcont/arquivos/Contabilidade%20para%20Usu%C3%A1rios%20Externos/Giovana%20Bolzan.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2018.

BOLNICK, Bruce. **Effectiveness and economic impact of tax incentives in the SADC Region**. [S.l.]: SADC Tax Subcommittee, SADC Trade, Industry, Finance and Investment Directorate, Feb.2004. Disponível em: <https://nathaninc.com/wp-content/uploads/2017/10/Effectiveness_and_Economic_Impact_of_Tax_Incentives_in_the_SADC_Region.pdf>. Acesso em: 16 set. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 04 maio 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 02 ago. 2018.

CHIEZA, Rosa Angela. O Ajuste das finanças Públicas à Lei de Responsabilidade Fiscal. 196p. Tese de Doutorado – **Programa de Pós-Graduação em Economia** - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/22630>>. Acesso em: 16 ago. 2018

CHIEZA, Rosa Angela. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): 18 anos. **Correio do Povo**. 24 maio 2018.p.2. Disponível em < <http://ijf.org.br/?p=3089>> Acesso 21 set. 2018

DELLAMÉA, Renata B. **A política de atração e manutenção dos investimentos**

industriais do Estado do Rio Grande do Sul: uma análise do Fundo Operação Empresa. 2001. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/2146>>. Acesso em: 08 set. 2018.

FAGNANI, Eduardo; ROSSI, Pedro. **Reforma tributária para o desenvolvimento.** São Paulo, 2018. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2018/05/PARTE-3-REFORMA-TRIBUT%C3%81RIA-PARA-O-DESENVOLVIMENTO-139-160.pdf>>. Acesso 22 set. 2018.

FERREIRA, Assuéro. **A Sudene e o Nordeste:** sobre os primórdios da sua atuação. Universidade Federal do Ceará. Revista de Ciências Sociais v. 30 n°1/2, 1999. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/10115>> Acesso em 05 dez. 2018.

HANEFELD, Alexandro O. **Economia e desenvolvimento econômico:** uma experiência a partir do polo de modernização tecnológica do Vale do Rio Pardo, Rio Grande do Sul, Brasil, 2001. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Pós-graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

HUBBARD, Robert. G.; O'BRIEN, Anthony.P. **Introdução à economia.** 2.ed. atual. Porto Alegre: Bookman, 2010. p. 203-205.

LAGEMANN, E. Incentivos tributários. **Revista Enfoque Fiscal,** Porto Alegre, n. 1, p. 34-40, jul. 2011.

MACHADO, Marcelo de F. **A introdução da Lei de Responsabilidade fiscal no contexto da reforma do Estado:** uma análise dos resultados dos Governos Estaduais. 2004. Dissertação (Mestre em Economia e Finanças) – Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/87268>>. Acesso em: 09 set. 2018.

MANKIW, N. G. **Introdução à economia.** 3. reimpr. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

NUNES, Selene P. P.; NUNES, Ricardo da C. **O Processo Orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal:** Instrumento de Planejamento. [Brasília, 1998?]. Disponível em: <http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/orcamento/boletins/O_Processo_orcamentario_na_LRF_instrumento_de_planejamento.pdf>. Acesso em: 9 set. 2018.

OMAR, Janr H. D. O papel do governo na economia. **Indicadores Econômicos FEE,** Porto Alegre, p. 211-235, 2001. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/issue/view/67>>. Acesso em: 16 set. 2018.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Demonstrativo das desonerações fiscais:** nota técnica, resultados em 2017 e retrospectiva histórica. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, 2018. Disponível em: <<http://dados.receita.fazenda.rs.gov.br/publicacoes/benef%C3%ADcios-fiscais>>. Acesso em: 11 set. 2018.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Idese e Indicadores Sociais: Origens e Evolução.** Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, Textos para Discussão FEE N° 116, 2013. Disponível em: <<http://cdn.fee.tche.br/tds/116.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Lei Orçamentária Anual.** Porto Alegre, Secretaria de Planejamento Governança e Gestão, 2017. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/lei-orçamentaria-anual>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Lei nº 6.427, de 13.10.1972.** Institui o Fundo Operação Empresa FUNDOPEM/RS e dá outras providências. Porto Alegre, 1972. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=36069&hTexto=&Hid_IDNorma=36069>. Acesso 08 set. 2018.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Lei nº 8.575, de 27.04.1988.** Dá nova redação a Lei n 6.427, de 13.10.1972 que instituiu o Fundo Operação Empresa FUNDOPEM/RS. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, Sistema Legis – Texto da Norma, 1988. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=19868&hTexto=&Hid_IDNorma=19868>. Acesso em: 09 set. 2018.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Lei nº 11.916, de 02.06.2003 (atualizada até a Lei nº 15.010, de 13.07.2017).** Institui o Fundo Operação Empresado Estado do Rio Grande do Sul – Fundopem/RS -, cria o Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul – Integrar/RS-, e dá outras providencias. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, Gabinete de Consultoria Legislativa, 2003. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2011.916.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2018.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Resolução Normativa Nº 1, Fundopem/RS, de 21 de maio de 2012.** Fundopem/RS e Integrar/RS. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Sala do Investidor, 2012. Disponível em: <http://www.saladoinvestidor.rs.gov.br/conteudo/1427/?FUNDOPEM%2FRS_e_INTEGRAR%2FRS>. Acesso em: 02 nov. 2018.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Resolução Normativa Nº 2, Fundopem/RS, de 21 de maio de 2012.** Fundopem/RS e Integrar/RS. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Sala do Investidor, 2012. Disponível em: <http://www.saladoinvestidor.rs.gov.br/conteudo/1427/?FUNDOPEM%2FRS_e_INTEGRAR%2FRS>. Acesso em: 11 nov. 2018.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Resolução Normativa Nº 6, Fundopem/RS, de 31 de outubro de 2013.** Fundopem/RS e Integrar/RS. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Sala do Investidor, 2013. Disponível em: <http://www.saladoinvestidor.rs.gov.br/conteudo/1427/?FUNDOPEM%2FRS_e_INTEGRAR%2FRS> Acesso em: 11 nov. 2018.

SANTOS FILHO, José E. dos. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e as finanças públicas: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos (2000 a 2010).** 2012. Dissertação (Mestre em Economia Aplicada) – Programa de Pós-graduação em Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2012.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122015000300739&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 9 set. 2018.

SANTOS FILHO, Otaviano C. dos. Processos de industrialização tardia: o “paradigma” da Coreia do Sul. 287p. Tese de Doutorado – **Programa de Pós-Graduação em Economia** – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1991. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/286006/1/Canuto_Otaviano_D.pdf> Acesso: 10 out. 2018.

SEMEGHINI, Uirá S. **Política fiscal nos Estados Brasileiros e a Lei de Responsabilidade Fiscal**: uma análise do tipo de ajuste e da composição do gasto público. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8535/DISSERT_UIRA%20SORBO%20SEMEGHINI.pdf>. Acesso em 23 set. 2018. Roosenez

SOARES, Roosenez. C. T.; ENDERS, Wayne. T. As mudanças na importância de fatores de localização percebida pelos empresários de empresas têxteis e de confecções: os casos de Natal e Fortaleza. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 24, n. 4, 1984. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901984000400019>. Acesso em 18 set. 2016.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Atlas, 1993.

SOUZA, Nali de Jesus de. Economia regional: conceitos e fundamentos teóricos. **Revista Perspectiva Econômica**, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, Ano XVI, v. 11, n. 32, p. 67-102, 1981. Disponível em <<http://www.nalijosouza.web.br.com/outrostextos.htm>>. Acesso em: 21 set. 2016.

VAZQUEZ, Daniel A. Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as finanças públicas: divisor d’água ou a consolidação de um processo? **Temas de Administração Pública**, São Paulo, v. 4, n. 7, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6194>>. Acesso em: 09 set. 2018.

ZEE, Howell H.; STOTSKY, Janet G.; LEY, Eduardo. Tax incentives for business investment: A primer for policy makers in development countries. **World Development**, [S.l.], v. 30, n. 9, p. 1497-1516, 2002. Disponível em: <<http://www.elsevier.com/locate/worlddev>>. Acesso em: 16 set. 2018.

ZIMMERMANN, Ario. O impacto das políticas econômicas sobre as finanças do Governo do Estado do RS. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 4 nº 2, p. 113-136, 1984. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/issue/view/25> Acesso em: 26 nov. 2018.

ANEXO A – TABELA DE CONVERSÃO DE UIF/RS

Mês/Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Janeiro	12,01	12,74	13,13	13,67	14,54	15,15	16,01	17,08	18,04	19,10	20,34
Fevereiro	12,11	12,79	13,19	13,77	14,58	15,21	16,11	17,17	18,18	19,28	20,50
Março	12,18	12,87	13,25	13,84	14,65	15,32	16,24	17,27	18,34	19,39	20,75
Abril	12,25	12,92	13,31	13,91	14,73	15,44	16,37	17,35	18,45	19,52	21,00
Maiο	12,32	12,98	13,36	13,98	14,76	15,52	16,50	17,39	18,54	19,70	21,28
Junho	12,43	13,01	13,39	14,06	14,83	15,61	16,63	17,50	18,64	19,83	21,43
Julho	12,49	13,02	13,43	14,17	14,90	15,68	16,71	17,56	18,71	19,92	21,59
Agosto	12,49	12,99	13,47	14,27	14,95	15,68	16,74	17,57	18,76	20,00	21,76
Setembro	12,52	13,01	13,50	14,35	14,99	15,68	16,77	17,65	18,77	20,00	21,89
Outubro	12,54	13,02	13,56	14,39	15,01	15,69	16,83	17,72	18,82	20,05	21,94
Novembro	12,58	13,05	13,58	14,43	15,05	15,76	16,92	17,82	18,89	20,16	22,06
Dezembro	12,67	13,09	13,62	14,49	15,09	15,88	16,99	17,93	19,00	20,24	22,24
Média	12,38	12,96	13,40	14,11	14,84	15,55	16,57	17,50	18,60	19,77	21,40

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul – SEFAZ/RS.

ANEXO B –ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO - RS

Coredes	Novo Idese							
	Idese							
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Alto da Serra do Botucaraí	0,710508	0,649658	0,668306	0,661416	0,678999	0,681998	0,714502	0,722785
Alto Jacuí	0,725624	0,735065	0,740415	0,740997	0,751111	0,753455	0,780243	0,788613
Campanha	0,644536	0,652783	0,662694	0,670895	0,668804	0,67384	0,698468	0,713159
Campos de Cima da Serra	0,643908	0,646221	0,661299	0,67583	0,679955	0,694553	0,711791	0,71856
Celeiro	-	0,650271	0,666523	0,680086	0,699003	0,708097	0,729077	0,737226
Central	0,675586	0,685167	0,693695	0,702401	0,719437	0,724542	0,73998	0,754174
Centro-Sul	0,626174	0,628637	0,630879	0,643097	0,656429	0,66757	0,67875	0,691506
Fronteira Noroeste	0,722852	0,725733	0,730464	0,733296	0,746527	0,759655	0,781239	0,798234
Fronteira Oeste	0,633699	0,639905	0,64511	0,651739	0,653529	0,666919	0,684385	0,697492
Hortênsias	0,675899	0,672588	0,687527	0,698837	0,713947	0,728257	0,738555	0,753711
Jacuí-Centro	0,632383	0,641121	0,648517	0,649892	0,658702	0,672577	0,697652	0,708244
Litoral	0,675329	0,673209	0,684486	0,690774	0,691785	0,699337	0,704958	0,715851
Médio Alto Uruguai	0,65473	0,658021	0,668334	0,67182	0,693429	0,699442	0,731331	0,748476
Metropolitano Delta do Jacuí	0,73282	0,733117	0,737858	0,747129	0,750222	0,756716	0,763059	0,772368
Missões	0,675625	0,678486	0,683642	0,688257	0,70237	0,710577	0,736472	0,746961
Nordeste	0,674906	0,695304	0,706813	0,712364	0,726145	0,732535	0,748697	0,763556
Noroeste Colonial	0,700861	0,745097	0,761986	0,758251	0,777719	0,798718	0,816406	0,826162
Norte	0,709424	0,720307	0,738497	0,752385	0,770622	0,773405	0,796343	0,80493
Paranhana-Encosta da Serra	0,66155	0,668164	0,675819	0,700578	0,703538	0,711389	0,720384	0,735726
PRODUÇÃO	0,711493	0,712882	0,727278	0,739343	0,755011	0,764361	0,776672	0,784864
Rio da Várzea	0,682869	0,68739	0,700835	0,710832	0,724084	0,721789	0,756092	0,770944
Serra	0,754224	0,761341	0,769714	0,789829	0,799266	0,805482	0,815061	0,82734
Sul	0,639607	0,645788	0,653221	0,659726	0,663958	0,672529	0,685043	0,694396
Vale do Caí	0,697361	0,705783	0,713811	0,729401	0,741178	0,750638	0,763566	0,770431
Vale do Jaguari	-	0,649771	0,655996	0,65794	0,670484	0,682815	0,715952	0,731667
Vale do Rio dos Sinos	0,686491	0,691565	0,709041	0,714259	0,714514	0,720385	0,726888	0,73521
Vale do Rio Pardo	0,662668	0,676978	0,68928	0,700562	0,710506	0,719389	0,737274	0,751482
Vale do Taquari	0,727766	0,740316	0,748885	0,757547	0,763439	0,778	0,790383	0,798904

Fonte: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser – FEE/RS.