

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Ciências Econômicas
Departamento de Ciências Econômicas

A Evolução dos Dados das 50 Maiores Empresas em Fruição do Programa
FUNDOPEM/RS no Período de 1999 a 2008

GABRIELA GIACOBBO DA ROSA

Porto Alegre, 2009.

Gabriela Giacobbo da Rosa

A Evolução dos Dados das 50 Maiores Empresas em Fruição do Programa
FUNDOPEM/RS no Período de 1999 a 2008

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

Prof. Orientador Eugenio Lagemann

Porto Alegre, 2009.

*Dedico este trabalho aos meus pais,
Nelson e Maria Amélia, e ao meu irmão
Alexandre, pelos quais tenho o amor
mais sublime.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus em primeiro lugar, pela oportunidade de crescimento e aprendizado que tive ao longo de todo o curso e ao realizar este trabalho.

Aos meus mentores espirituais pela força e apoio incondicional.

Aos amigos e ex-colegas da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul, em especial ao Darvin Ribas Junior, pelos ensinamentos e pelo apoio.

Agradeço imensamente ao professor Eugênio Lagemann, pela oportunidade de estágio na Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul, que muito contribuiu para o meu amadurecimento, pela orientação para a realização deste trabalho, pela paciência e dedicação.

Aos meus colegas e grandes amigos, pela companheirismo e amizade, em especial a Jéssica, que sempre esteve ao meu lado.

Ao meu irmão Alexandre e ao meu namorado André, pelo incentivo.

Meu maior agradecimento é aos meus pais, Nelson e Maria Amélia, pelo amor e pela educação que sempre recebi, pelo apoio e incentivo ao longo de toda minha graduação e na realização deste trabalho.

RESUMO

O objetivo desse trabalho é analisar a evolução dos dados das 50 maiores empresas em fruição no período de 1999 a 2008 do programa Fundo Operação Empresa – FUNDOPEM – o principal programa de incentivo fiscal do Estado do Rio Grande do Sul, que tem por finalidade a promoção do desenvolvimento econômico e do bem estar da sociedade em geral. Foi feita a análise do comportamento das variáveis fruição, arrecadação de ICMS, valor adicionado e emprego das empresas selecionadas. Esta análise é feita de forma fechada, apenas referente a dados do FUNDOPEM e das empresas beneficiadas, não considerando fatores externos que poderiam influenciar as variáveis. O presente trabalho constatou prosperidade no grupo das 50 maiores empresas em fruição do FUNDOPEM no período analisado.

Palavras-chave: incentivo fiscal, FUNDOPEM, desenvolvimento econômico, setor público.

JEL: H20.

ABSTRACT

The aim of this study is to analyze the evolution of data from 50 biggest companies to fruition in the period 1999 to 2008 Program Fund Operating Company - FUNDOPEM - the main tax incentive program for the State of Rio Grande do Sul, which aims to promote economic development and well being of society in general. In the analysis of the behavior of the enjoyment, a collection of ICMS, value added and employment of the selected companies. This analysis is done in closed form, only on the data FUNDOPEM and business benefit, not considering external factors that could influence the variables. This study found prosperity in the group of 50 largest companies in the enjoyment FUNDOPEM the period analyzed.

Keywords: tax incentive, FUNDOPEM, economic development, public sector.

JEL: H20.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1- MUNICÍPIOS QUE CONCEDEM INCENTIVOS FISCAIS NO BRASIL - 2006	25
FIGURA 2 - FLUXOGRAMA DO FUNDOPEM/RS	48

LISTA DE TABELAS

TABELA 1- FRUIÇÃO DAS EMPRESAS COM FUNDOPEM – R\$.....	50
--	----

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1- RELAÇÃO DOS SUBPROGRAMAS COM SUAS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS	38
QUADRO 2 - CONDIÇÕES DO FINANCIAMENTO DA LEI 11.028/97.....	41
QUADRO 3 - CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO DA LEI Nº 11.916/03	43

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1- ARRECADAÇÃO E FRUIÇÃO DAS 50 EMPRESAS.....	51
GRÁFICO 2 - POTENCIAL DE ARRECADAÇÃO DAS 50 EMPRESAS.....	52
GRÁFICO 3 - VALOR ADICIONADO DAS 50 EMPRESAS.....	53
GRÁFICO 4 - EMPREGO DAS 50 EMPRESAS.	54
GRÁFICO 5 - ARRECADAÇÃO DE ICMS DO RIO GRANDE DO SUL.....	55
GRÁFICO 6 - ARRECADAÇÃO DE ICMS DAS 50 EMPRESAS.	55
GRÁFICO 7 - FRUIÇÃO E ARRECADAÇÃO DE ICMS DAS EMPRESAS COM TÉRMINO DE FRUIÇÃO ANTES DE 2008.....	58
GRÁFICO 8 - VALOR ADICIONADO DAS EMPRESAS COM TÉRMINO DE FRUIÇÃO ANTES DE 2008.	59
GRÁFICO 9 - EMPREGO DAS EMPRESAS COM TÉRMINO DE FRUIÇÃO ANTES DE 2008.....	60
GRÁFICO 10 - FRUIÇÃO DO SETOR DE BEBIDAS.....	62
GRÁFICO 11 - ARRECADAÇÃO DE ICMS DO SETOR DE BEBIDAS	63
GRÁFICO 12 - VALOR ADICIONADO DO SETOR DE BEBIDAS.....	63
GRÁFICO 13 - POTENCIAL DE ARRECADAÇÃO DO SETOR DE BEBIDAS.....	64
GRÁFICO 14 - EMPREGO DO SETOR DE BEBIDAS.	64
GRÁFICO 15 - COMPARATIVO DA ARRECADAÇÃO DE ICMS DO SETOR DE BEBIDAS DO RIO GRANDE DO SUL E DO GRUPO DE EMPRESAS COM FUNDOPEM.....	65
GRÁFICO 16 - FRUIÇÃO E ARRECADAÇÃO DE ICMS DO SETOR CALÇADISTA.	66
GRÁFICO 17 - VALOR ADICIONADO DO SETOR CALÇADISTA.....	67
GRÁFICO 18 - EMPREGO DO SETOR CALÇADISTA.	68
GRÁFICO 19 - EMPREGO DO SETOR CALÇADISTA NO BRASIL.....	68
GRÁFICO 20 - ARRECADAÇÃO DE ICMS DO SETOR CALÇADISTA DO RIO GRANDE DO SUL.	69
GRÁFICO 21 - ARRECADAÇÃO DE ICMS DAS EMPRESAS COM FUNDOPEM DO SETOR CALÇADISTA.	70
GRÁFICO 22 - FRUIÇÃO E ARRECADAÇÃO DE ICMS DO SETOR DE CARNES.....	71
GRÁFICO 23 - VALOR ADICIONADO DO SETOR DE CARNES.....	72
GRÁFICO 24 - EMPREGO DO SETOR DE CARNES.....	73

GRÁFICO 25 - ARRECADAÇÃO DE ICMS DO SETOR DE CARNES DO RIO GRANDE DO SUL.....	74
GRÁFICO 26 - ARRECADAÇÃO DE ICMS DO SETOR DE CARNES.....	74
GRÁFICO 27- FRUIÇÃO E ARRECADAÇÃO DE ICMS DO SETOR DE METAIS... ..	75
GRÁFICO 28 - VALOR ADICIONADO DO SETOR DE METAIS.	76
GRÁFICO 29 - EMPREGO DO SETOR DE METAIS.....	76
GRÁFICO 30 - ARRECADAÇÃO DE ICMS DO SETOR DE METAIS DO RIO GRANDE DO SUL.	77
GRÁFICO 31 - ARRECADAÇÃO DE ICMS DO SETOR DE METAIS.	78

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. EMBASAMENTO TEÓRICO	16
2.1 INCENTIVO FISCAL	16
2.2 JUSTIFICATIVAS PARA A UTILIZAÇÃO DO INCENTIVO FISCAL	19
2.3 JUSTIFICATIVAS PARA A NÃO UTILIZAÇÃO DO INCENTIVO FISCAL.....	21
2.4 GUERRA FISCAL	23
2.5 INCENTIVO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA.....	25
2.6 O PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL FUNDOPEM DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	28
2.7 ICMS	30
3. HISTÓRICO DO PROGRAMA FUNDOPEM.....	32
3.1 INSTITUIÇÃO E PRIMEIRA FASE (1972 – 1987)	32
3.2 VINCULAÇÃO DO PROGRAMA AO ICMS E A FASE DE SUBSÍDIO (1988 – 1997)	34
3.3 FUNDOPEM NA FORMA DE FINANCIAMENTO - Lei 11.028/97.....	39
3.4 MODELO ATUAL DE FINANCIAMENTO – Lei 11.916/03	42
3.4.1 ESTRUTURA DO FUNDOPEM NA LEI 11.916/03	45
3.4.2 FUNCIONAMENTO DO FUNDOPEM NA LEI 11.916/03.....	47
4. ANÁLISE DE DADOS	49
4.1 ANÁLISE DAS 50 EMPRESAS	49
4.1.1 COMPARAÇÃO COM A ARRECADAÇÃO DE ICMS DO ESTADO	55
4.1.2 GRUPOS DE MESMO PERÍODO DE FRUIÇÃO.....	57
4.1.2.1 ANÁLISE DO GRUPO DE EMPRESAS COM TÉRMINO DA FRUIÇÃO ANTES DE 2008	58
4.2 ANÁLISE POR SETORES	61
4.2.1 SETOR BEBIDAS	61
4.2.1.1 COMPARAÇÃO COM A ARRECADAÇÃO DE ICMS DO SETOR.....	65
4.2.2 SETOR CALÇADISTA.....	66
4.2.2.1 COMPARAÇÃO COM A ARRECADAÇÃO SETORIAL CALÇADISTA	69
4.2.3 SETOR CARNES	71
4.2.3.1 COMPARAÇÃO COM A ARRECADAÇÃO DO SETOR DE CARNES.....	73
4.2.4 SETOR DE METAIS.....	75

4.2.4.1 COMPARAÇÃO COM A ARRECADAÇÃO DO SETOR DE METAIS	77
5. CONCLUSÃO.....	79
6. REFERÊNCIAS.....	83
7. ANEXO	86

1. INTRODUÇÃO

O Fundo Operação Empresa – FUNDOPEM – é o principal instrumento de política fiscal do Estado do Rio Grande do Sul para a atração de empreendimentos industriais e agroindustriais. A finalidade deste programa é de ajudar a promover o desenvolvimento integrado e sustentável do Estado através da concessão do incentivo fiscal, beneficiando empresas para que estas invistam, de modo geral, na ampliação de seus empreendimentos.

O incentivo a ser usufruído tem condições pactuadas em um acordo, e as empresas beneficiadas só poderão fruir este incentivo após cumprirem sua parte do acordo firmado, que é o de realizar investimentos. O Estado, então, passa a abrir mão de uma parcela do ICMS que não existiria sem os investimentos realizados, ou seja, os recursos são oferecidos com base no ICMS incremental mensal gerado e devido pelas empresas beneficiadas.

O volume de recursos fornecido através desse programa é alto. Por isso, origina inúmeras críticas e debates por toda a sociedade a respeito de sua eficácia e de suas justificativas. Portanto, o presente trabalho tem como objetivo examinar a evolução dos dados das 50 maiores empresas em fruição do FUNDOPEM no período de 1999 a 2008. Para tal, será feita a análise da fruição, arrecadação de ICMS, valor adicionado em empregos deste grupo de empresas. Através da comparação destas variáveis no período, busca-se avaliar o desempenho das empresas, verificando se foi justificável a concessão do incentivo. Pois, quando o Estado concede o incentivo fiscal as empresas, renunciando parte da receita de ICMS, espera em troca a geração de empregos, o aumento no recolhimento do ICMS e a melhoria econômica dessas empresas (aumentando o valor agregado das mesmas), assim contribuindo para o desenvolvimento e o aumento do bem estar da sociedade como um todo.

No primeiro capítulo esboçará o embasamento teórico do tema incentivo fiscal, o conceito e suas finalidades, também serão apresentados autores que defendem a utilização desse instrumento político, assim como justificativas para a

não utilização dessa prática. Ademais, será delineada a guerra fiscal, que ocorre entre Estados para a atração de empreendimentos através de benefícios fiscais. Por último, a concepção do ICMS, imposto pelo qual se viabiliza a concessão do FUNDOPEM no Estado.

O segundo capítulo apresentará o histórico do programa FUNDOPEM desde sua criação em 1972 até a lei atualmente vigente nº 11.916/03. Serão mostradas as principais características que o programa teve desde seu início e as mudanças realizadas ao longo do tempo. Além disso, será descrita a estrutura atual do programa e seu funcionamento.

O último e terceiro capítulo estará centrado na análise quantitativa da evolução dos dados das 50 maiores empresas em fruição do FUNDOPEM do período de 1999 a 2008. O capítulo tratará do comportamento das variáveis fruição, arrecadação de ICMS, valor adicionado e empregos deste grupo de empresas. Na primeira seção será abordada a evolução das 50 empresas como um todo, as características do grupo e a comparação da arrecadação de ICMS desse grupo com a arrecadação do Estado. Na segunda seção constará a análise dos setores com maior número de representantes neste grupo e a comparação da arrecadação destas empresas com a arrecadação de ICMS dos respectivos setores.

A análise dos dados que será feita neste trabalho é referente apenas a dados do FUNDOPEM e das empresas beneficiadas, não sendo considerados fatores econômicos externos e suas influências. Portanto, uma análise fechada do comportamento das 50 maiores empresas em fruição do programa.

2. EMBASAMENTO TEÓRICO

Neste capítulo será apresentado o conceito de incentivo fiscal, motivos para ser contra tal prática assim como justificativas para o uso desse instrumento de política fiscal por parte do Governo. Além disso, será exposta a chamada Guerra Fiscal, que ocorre devido à disputa entre Estados de uma Federação através de benefícios fiscais. Depois, será apresentado o incentivo fiscal na Constituição Brasileira e, por último, a especificação do incentivo Fundo Operação Empresa – FUNDOPEM - do Estado do Rio Grande do Sul e o conceito de ICMS, instrumento pelo qual se efetiva a maioria dos incentivos fiscais.

2.1 INCENTIVO FISCAL

O Estado intervém na economia com o objetivo de promover o desenvolvimento industrial através de duas alternativas: a intervenção direta, mediante a instalação de empresas públicas, e a intervenção indireta, por meio de concessão de incentivos fiscais ou creditícios à iniciativa privada, com o intuito de fomentar um aumento nos recursos disponíveis para o crescimento da produção (REZENDE DA SILVA, 1978, p. 302). Segundo Zee, Stotsky e Ley (2002) os incentivos fiscais são uma característica proeminente de muitos códigos fiscais tanto de países desenvolvidos como de países em desenvolvimento. Os países desenvolvidos tendem à utilização de incentivos específicos ao investimento previstos em lei, enquanto os países em desenvolvimento usam a combinação de incentivos específicos e incentivos de caráter geral, que podem ser previstos em lei ou simplesmente por decretos governamentais.

Rezende da Silva (1978) explica que a concessão de incentivos fiscais ao investimento tem a preocupação principal de promover um aumento no estoque de capital. Assim, as isenções tributárias ao setor privado se destinam, em geral, a facilitar a aquisição de bens de capital, mediante a concessão de tarifas reduzidas à importação de equipamentos, e na redução total ou parcial de tributos internos que,

neste caso, depende da aprovação de projetos de instalação de unidades produtivas ou de ampliação de unidades já existentes. Em outras palavras, o sistema de incentivos fiscais tem a finalidade de promover o aumento da produção, criando facilidades para o aumento do número de unidades produtivas ou na dimensão das unidades existentes.

Sautet e Shoaf (2006), ao dissertarem sobre o incentivo fiscal, defendem que regiões que empregam o incentivo fiscal na tentativa de corrigir problemas econômicos devem sanar as causas das dificuldades econômicas pela eliminação de barreiras ao empreendedorismo ao invés de tentar orientar a atividade econômica concedendo benefícios a determinados setores ou indústrias.

Em termos práticos, para a promoção do desenvolvimento industrial através da intervenção indireta do Estado, manipula-se o orçamento público pelo lado da receita, através de incentivos, ou pelo lado da despesa, mediante subsídios ou financiamentos. No primeiro caso, como a concessão de incentivos vincula-se ao preenchimento dos requisitos legais para fruição das isenções tributárias, os efeitos sobre a mobilização de recursos sucedem a decisão sobre a forma pelo qual esses recursos serão utilizados. No segundo caso, a possibilidade de separação é mais clara, o sistema tributário pode ser utilizado para mobilizar os recursos necessários, cuja aplicação ficaria posteriormente condicionada à elaboração do programa de gastos (REZENDE DA SILVA, 1978, p. 302).

Zee, Stotsky e Ley (2002) dizem que um incentivo fiscal pode ser definido tanto em termos estatutários quanto em termos efetivos. Em termos legais, o incentivo é um regime fiscal especial concedido a projetos específicos qualificados de investimento, projetos que não receberam algum regime fiscal geral, isso porque qualquer ordem relativa a taxas fiscais que é aplicável a todos projetos de investimentos não constitui um incentivo fiscal. Em termos efetivos: um incentivo fiscal é a provisão fiscal concedida a projetos qualificados de investimento que tem o efeito de reduzir a carga tributária efetiva desses projetos em relação à carga de impostos efetiva que seria suportada pela empresa na ausência do incentivo. Conclui-se que por essa definição todos os incentivos fiscais são necessariamente eficazes. A definição de incentivo nos termos legais evidencia que há intenção dos

políticos em conceder incentivos, já que são beneficiados projetos específicos, enquanto que definir os incentivos em termos efetivos focaliza a atenção sobre os resultados da concessão. A distinção entre as duas definições ressalta o importante ponto: as intenções e os efeitos dos incentivos fiscais nem sempre coincidem.

Rezende da Silva (1978, p. 302) faz a seguinte observação a respeito de problemas que podem surgir devido à concessão de incentivos fiscais:

A ampliação da capacidade de produção das empresas implica problemas de outra natureza. À medida que as facilidades fiscais para investimentos se relacionem principalmente com a ampliação do estoque de capital fixo, os incentivos operarão apenas durante o processo de instalação ou de ampliação da unidade produtiva beneficiada. A sobrevivência do projeto, depois de ultrapassado o período de gestação dos investimentos, dependerá, ainda, da disponibilidade de recursos para financiar a produção. Este último aspecto será mais importante à medida que os incentivos objetivem principalmente o desenvolvimento das regiões mais atrasadas, uma vez que elas sofrerão a concorrência de indústrias localizadas nas áreas mais desenvolvidas.

Em relação à transparência na concessão de incentivos fiscais, Zee, Stotsky e Ley (2002) elucidam da seguinte forma: em primeiro lugar, há a situação jurídica e regulatória, todos os incentivos fiscais deve ter uma base legal na legislação tributária vigente e qualquer alteração a esses incentivos deve exigir alteração na lei correspondente. Isso implica que disposições especiais não devem ser incorporadas em leis independentes, para evitar possíveis conflitos ou contradições. O segundo ponto sobre o tema é referente à dimensão econômica, que envolve tornar clara a lógica para a concessão do incentivo fiscal com base em argumentos econômicos, estimando o impacto econômico das receitas e despesas do benefício baseados em pressupostos e metodologia. Por último, há a transparência na administração, que abrange a formulação de critérios para a concessão dos incentivos que devem ser simples e específicos, objetivando minimizar a necessidade de interpretação subjetiva e aplicação pela gestão dos funcionários dos encarregados, bem com a facilidade para acompanhar o processo de concessão do incentivo.

A utilização de incentivos fiscais é comum entre os governos, embora a evidência empírica sobre a relação de custo-eficácia dos incentivos para estimular o investimento apresente resultados inconclusivos. Buss (2001) diz que os estudos existentes sobre incentivos fiscais geralmente focam os custos e benefícios dos

incentivos, mas pouco analisam se as verbas públicas poderiam ter sido melhor empregadas ou se os incentivos fiscais foram economicamente justificáveis. As pesquisas sobre impostos oferecem pouca orientação para decisões políticas, que tem o interesse na regularização fiscal e com o emprego eficaz dos incentivos fiscais como instrumentos de desenvolvimento econômico.

Em relação ao custo-eficácia dos incentivos, Zee, Stotsky e Ley (2002) dizem que a concessão de incentivos fiscais comporta quatro tipos de despesas: (i) as distorções entre os investimentos com incentivos concedidos e aqueles sem incentivos; (ii) perda das receitas que seriam arrecadadas sem o incentivo; (iii) os recursos administrativos necessários para administração da concessão dos benefícios, e (iv) os custos sociais da corrupção e / ou possíveis abusos na provisão do incentivo fiscal. Embora estes custos possam ser consideráveis, o benefício para a economia que pode ser atribuído aos incentivos fiscais são menos claros e não são facilmente quantificáveis. Assim, a eficácia dos incentivos é muitas vezes questionada.

2.2 JUSTIFICATIVAS PARA A UTILIZAÇÃO DO INCENTIVO FISCAL

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

Pesquisadores que rejeitam a hipótese de que os incentivos são uma atividade de soma zero apresentaram evidências de que algumas áreas são mais beneficiadas pelo incentivo fiscal do que outras. Bartik¹ (1991, citado por GOSS E

¹Bartik, T. (1991). Who benefits from state and local economic development policies? Kalamazoo, MI:W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

PHILIPS, 1999), por exemplo, argumentou que, na medida em que são concedidos incentivos fiscais em áreas de alto desemprego, os resultados são positivos, pois tendem a resultar em benefícios líquidos e são eficazes em termos de custos a partir de uma perspectiva nacional.

Os incentivos fiscais têm sido utilizados pelos países para alcançar uma variedade de objetivos diferentes, nem todos são igualmente convincentes. Estimular o investimento em geral é geralmente a principal motivação de concessão de incentivos fiscais. Outros motivos comumente citados incluem a redução do desemprego, a promoção econômica específica de setores ou tipos de atividades e abordando necessidades de desenvolvimento regional (Zee, Stotsky e Ley, 2002).

Sobre a promoção do desenvolvimento regional, Musgrave e Musgrave (1980, p. 652) desenvolvem que as condições dos países em desenvolvimento requerem esse tipo de política pois o fator trabalho pode não ter mobilidade, ou a manutenção da força de trabalho em determinadas regiões pode ser preferível para evitar uma migração excessiva das áreas rurais para as áreas urbanas, ou porque a política nacional por razões não econômicas pode desejar diminuir as desigualdades entre as taxas de desenvolvimento regionais.

Buss (2001) aborda a questão dizendo que todas as orientações políticas utilizam favores fiscais para beneficiar projetos ou setores, com o objetivo de proteger o Estado de perder negócios para outros Estados, para proteger da concorrência ou para o salvamento de empresas. O autor afirma também que há pouco risco para os políticos quando os incentivos fracassam, porque os motivos podem ser os mais variados, como devido às forças de mercado, disfunções corporativas ou as flutuações econômicas.

Tanzi e Zee (2001) justificam o uso de incentivos fiscais quando eles se dirigem a alguma forma de falha de mercado, principalmente aqueles que envolvem externalidades (conseqüências econômicas para além do determinado beneficiário do incentivo fiscal). Por exemplo, os incentivos que visam promover a indústrias de alta tecnologia que prometem conferir significativas externalidades positivas para o resto da economia são normalmente considerados legítimos pelo autor. Ele salienta

também que o caso mais convincente para a concessão de incentivos são orientados para a necessidade de desenvolvimento regional dos países. No entanto, nem todos os incentivos são igualmente adequados para atingir tais objetivos e alguns são menos rentáveis do que outros.

Sob o ponto de vista do Estado, pode ver os incentivos fiscais como “dinheiro grátis” para os cidadãos, porque em muitos casos estas receitas representam apenas perda de impostos, gastos, e não dinheiro pago. Os Estados justificam que os benefícios superam os custos do incentivo fiscal, os recursos fornecidos são reembolsados, direta ou indiretamente, em impostos e crescimento (TERRY BUSS, 2001).

Noll e Zimbalist ² (1997, citado por BUSS, 2001) mostram alguns pontos em que o investimento público através de incentivos pode ser economicamente justificado: a) a sociedade pode ter desempregados recursos que poderiam ser utilizados mais produtivamente através de incentivos; b) se a sociedade está com os recursos totalmente empregados, pode-se gastar muito pouco sobre o investimento em relação ao consumo atual; c) a produtividade baseada em incentivos fiscais, medida pelo valor do consumo que cria, ultrapassa a produtividade de todos os outros investimentos viáveis. Em todos os três casos, os incentivos fiscais contribuem para o bem-estar econômico, pois devem aumentar o consumo futuro. E, nos dois primeiros casos, este objetivo é realizado porque o incentivo fiscal provoca um aumento líquido do investimento total.

2.3 JUSTIFICATIVAS PARA A NÃO UTILIZAÇÃO DO INCENTIVO FISCAL

Existem várias conseqüências potencialmente adversas no uso generalizado do incentivo fiscal. Em primeiro lugar, os incentivos fragilizam a base tributária porque muitos investimentos (especialmente os altamente rentáveis) seriam realizados mesmo sem eles. Em segundo lugar, os incentivos fiscais causam

² Noll, R. G., & Zimbalist, A. (1997). Sports, jobs & taxes. Washington, DC: Brookings Institution.

distorções na afetação dos recursos, uma vez que algumas atividades econômicas são estimuladas em detrimento de outras, não porque são necessariamente mais economicamente produtivas, mas porque foi dada uma vantagem fiscal. Por último, a concessão de incentivos fiscais cria oportunidades para a corrupção e atividades socialmente improdutivas (ZEE, STOTSKY E LEY, 2002).

Justificativas para a não utilização de incentivos fiscais são mais contundentes quanto a países em desenvolvimento. Rezende da Silva (1978, p. 302) afirma que a opção do incentivo fiscal pode induzir ao uso de técnicas de produção pouco intensivas em trabalho, acarretando prejuízo para o objetivo de aumentar as oportunidades de emprego de mão-de-obra em países subdesenvolvidos, já que a concessão de incentivos visa à redução do custo do capital. Tanzi e Zee (2007) são mais radicais, sugerem que estes países não utilizem os incentivos fiscais como a única alternativa para atraírem empresas, já que a eficiência dos incentivos é altamente questionável.

Musgrave e Musgrave (1980, p. 652) elucidam o problema referente à escolha das indústrias que devem receber o tratamento preferencial:

Presumivelmente, as indústrias que devem ser escolhidas são aquelas que representam um papel estratégico para o desenvolvimento e que, sem favores especiais, permaneceriam subdesenvolvidas. Indubitavelmente, existem economias externas no processo de desenvolvimento que não são levadas em conta nas decisões de investimentos das firmas privadas; e a existência de mercados de capital imperfeitos pode gerar orientações erradas para os investimentos, mesmo na ausência de externalidades. Portanto, seria desejável uma correção inteligente para esses erros de investimentos, mas as experiências nesse sentido não têm sido encorajadoras. Frequentemente, a lista de indústrias que devem ser escolhidas é tão ampla que quase não ocorre seleção. Em outras situações, a seleção reflete pressões políticas de determinados grupos, ou então podemos encontrar situações em que os incentivos são concedidos visando sustentar o mercado para empresas públicas, tais como siderúrgicas, que não deveriam ter sido construídas em primeiro lugar. Assim, embora o uso seletivo de incentivos seja bom em tese, a sua aplicação eficiente dificilmente é encontrada.

Goss e Philips (1999) falam que a falta de dados detalhados sobre incentivos fiscais tem limitado a avaliação dos seus impactos econômicos. Mas o autor descreve o resultado de uma pesquisa feita no Estado de Nebraska, nos Estados Unidos, sobre um incentivo fiscal industrial, em que as principais conclusões foram:

a) incentivos fiscais têm um efeito positivo sobre o crescimento econômico para regiões com baixo desemprego; b) para municípios com taxas de desemprego acima da média, verificou-se que os investimentos não tiveram um impacto significativo sobre o crescimento econômico; c) constatou-se que os investimentos tendem a ser realizados em áreas historicamente mais desenvolvidas. Portanto, como os investimentos geralmente realizaram-se em áreas com melhores perspectivas econômicas, afastando regiões com crescimento mais lento, a pesquisa sugere que esse programa de incentivo pode aguçá-las disparidades no desempenho econômico em todas as regiões.

Mas, apesar da constatação de diversos argumentos contra a utilização de incentivo fiscal, uma rejeição completa desses mecanismos não se justifica. Pressões políticas a favor de incentivos fiscais prevalecerão, não importando o que os técnicos possam dizer; e sendo tal fato inevitável, eles podem ser formulados da forma mais eficiente possível. Além do mais, algumas concessões são favoráveis à meta do crescimento e podem ser corretas desde que sejam feitas da melhor forma possível (MUSGRAVE E MUSGRAVE, 1980, p. 652).

2.4 GUERRA FISCAL

Uma das mais onerosas e inegáveis conseqüências do uso do incentivo fiscal é a chamada guerra fiscal. A concorrência entre os Estados para atrair empresas novas e existentes se tornou uma regra e não uma exceção. É uma guerra na qual os Estados competem ativamente uns com outros, oferecendo subsídios e taxas preferenciais para as empresas. A concorrência simplesmente levou os Estados a ceder uma parte das suas receitas fiscais para persuadir as empresas locais. Conseqüentemente, o Estado fica com menos recursos para gastar em bens públicos para o país como um todo (ROLNICK E BURSTEIN, 1994).

Luger e Bae (2005) afirmam que os governos de Estado são obrigados a oferecer incentivos fiscais para as empresas quando outros Estados têm programas de incentivos fiscais. Eles temem perder empresas já localizadas em seus territórios

para outros Estados com programas de incentivos. Buss (2001) também relata que a utilização de incentivos fiscais influencia a localização das empresas e que isso gerou uma situação entre os Estados de guerra. Essa concorrência obriga os Estados a oferecer em auto-defesa.

Rolnick e Burstein (1994, p.3)³ analisam as conseqüências da guerra fiscal:

À primeira vista, quando as empresas se deslocam de uma região para outra, não parece haver perda líquida para a economia global, os postos e trabalho que um Estado perde outro ganha. Mas, com uma análise mais aprofundada, percebe-se que não é apenas um jogo de soma zero. Tal como no caso sem transferência de empresas, haverá menos bens públicos produzidos na economia global, dado que, no global, os Estados terão menos receita. Isto decorre porque o declínio nas receitas dos Estados que perderam empresas deve ser maior do que o aumento da receita dos Estados vencedores. (Se isso não fosse verdade, as empresas não teriam se realocado.) Além desta perda, a economia global torna-se menos eficiente porque com a saída já haverá perda, visto que as empresas são atraídas para se deslocar de suas ótimas localizações. Cada empresa que esteja sendo atraída para a deslocalização representa uma perda em potencial de eficiência da economia global e, portanto, menos produção, menos impostos e menos receitas públicas e privadas.

Para muitos pesquisadores, os incentivos fiscais são onerosos, ineficazes e prejudiciais. Mas, independente das suas limitações, eles não são suscetíveis de serem abandonados pela maioria. Por esse motivo, Zee, Stotsky e Ley (2002) sugerem que se pesquise formas de minimizar os efeitos nocivos dos incentivos fiscais, ao invés de propor a sua eliminação.

³“ At first glance, when businesses relocate there appears to be no net loss to the overall economy; jobs that one state loses another gains. Yet on closer examination we can see that this is not just a zero-sum game. As in the case with no relocations, there will be fewer public goods produced in the overall economy because, in the aggregate, states will have less revenue. This follows because the revenue decline in the losing states must be greater than the revenue increase in the winning states. (If this was not true, businesses would not have relocated.) In addition to this loss, the overall economy becomes less efficient because output will be lost as businesses are enticed to move from their optimal locations. Each business that is enticed to relocate represents a potential loss of efficiency for the overall economy and hence less output, less tax revenue and fewer public and private goods.” Rolnick e Burstein (1994, p.3)

2.5 INCENTIVO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

No Brasil, a elaboração de programas voltados para atrair investimentos através de isenções, reduções e diferimentos tributários é prática usual na maior parte dos Estados desde os anos 50. Nos últimos anos essa prática se tornou mais intensa e as críticas e os questionamentos ao uso desse instrumentos político mais fortes (PRADO E CAVALCANTI, 2000).

No levantamento feito pelo IBGE⁴ (2006, citado por NETTO, 2006) sobre o perfil dos municípios brasileiros, concluiu-se que metade dos 5.507 municípios existentes no País concedem algum tipo de benefício fiscal, sendo concentrados na região sul do País, conforme ilustrado na figura abaixo:



Figura 1- Municípios que concedem incentivos fiscais no Brasil - 2006

Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros 2006, citado por Netto, 2006.

Esses benefícios fiscais estão previstos em lei, na Constituição Brasileira de 1988, e deve servir de orientação a todos os governos que têm programas de

⁴ IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>.

incentivo fiscal. O inciso I do art. 151 da Constituição Federal rege a disciplina constitucional dos incentivos fiscais:

Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;

De acordo com o texto a tributação da União deve ser igual em todo País, não podendo haver tratamento tributário desigual por parte da União. Mas, admitindo que existem regiões mais carentes que outras, há uma ressalva, segundo a qual é permitida a concessão de incentivos que tenham por finalidade promover o equilíbrio do desenvolvimento em todo País. Hack (2007) analisa os requisitos previstos na Constituição que devem ser executados na promoção de incentivos fiscais:

1) Promoção do equilíbrio do desenvolvimento entre as regiões do Brasil: não pode haver um incentivo que seja muito favorável a uma determinada região em detrimento das demais, pois assim não haveria o equilíbrio. Ademais, é necessário não só um equilíbrio econômico como também social das regiões, o incentivo fiscal deve incrementar a situação econômica da região beneficiada e promover uma real melhora nas condições de vida da população.

2) Equilibrar o desenvolvimento entre as diferentes regiões do País: não se admite a concessão de incentivos pela União que visem privilegiar um espaço territorial menor que uma das regiões brasileiras.

3) Temporalidade: o incentivo fiscal deve ter seu tempo de duração limitado pelo alcance do objetivo de equilíbrio de desenvolvimento sócio-econômico da região beneficiada. Caso contrário, não cumpriria os requisitos da igualdade e da isonomia.

Também no inciso II do art. 150 da Constituição está mencionado a concessão do incentivo:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

Não há a possibilidade de concessão de benefícios fiscais a um determinado setor. O incentivo deve ser concedido a uma determinada região, não podendo favorecer um pequeno grupo dela. Ademais, caso isso fosse possível, seria contrário ao princípio de igualdade contido no inciso II do art. 150 da Constituição Federal.

Na seção IV (capítulo VII – DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA) da Constituição em que trata das Regiões do Brasil de um modo geral também é comentando sobre o incentivo fiscal. De acordo com a lei, a União pode promover ações a determinada região para seu desenvolvimento e redução das desigualdades do País, prevendo o benefício tributário temporário:

Seção IV DAS REGIÕES

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º - Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;
II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º - Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;

II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3º - Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

Os Estados devem respeitar os requisitos contidos em lei na elaboração de programas de benefício tributário e na concessão dos mesmos. Hack (2007, p. 7) diz que a orientação para o incentivo fiscal deve “respeitar a vocação local, incentivando

a criação e desenvolvimento de atividades que se adaptem à região incentivada, entendendo que assim a chance de êxito na busca dos objetivos de equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico das regiões será maior”.

Lagemann (1985) conclui que influir na decisão sobre os benefícios com reflexos sobre sua receita, ou garantir o ressarcimento por parte do poder concedente, e possibilitar a avaliação dos efeitos decorrentes da concessão dos benefícios fiscais, evitando a proliferação de favores fiscais sem controle, são os objetivos mais caros para os estados brasileiros atualmente.

2.6 O PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL FUNDOPEM DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O Estado do Rio Grande do Sul, assim como a maioria dos estados brasileiros, “reconhece nos benefícios fiscais um instrumento válido para interferir nas economias nacional e regional” (LAGEMANN, 1985, p. 267). Rückert, Borsatto e Rabelo (2000) dizem que os Estados têm autonomia para conceder benefícios fiscais a projetos e investimentos com vista ao crescimento econômico. No Rio Grande do Sul, o instrumento de renúncia fiscal mais utilizado é o Fundo Operação Empresa - FUNDOPEM.

Este instrumento constitui-se na utilização de recursos que as empresas pagam a título de Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS –, o mais significativo dos tributos estaduais. As empresas devem recolher o tributo em função da comercialização de seus produtos ou serviços. De fato, o tributo é cobrado do consumidor, cabendo à empresa repassar os respectivos valores aos cofres públicos. O FUNDOPEM consiste em permitir que a empresa fique com o tributo (ou parte dele) em troca de investimentos que incrementem a produção e o emprego (KAPRON E LENGELER, 2006).

Então, para o funcionamento do programa é necessário que o governo se isente de vultuosos recursos públicos. Devido a isso que surgem as mais

contundentes críticas a esse tipo de política. Lagemann (1985) diz que o Rio Grande do Sul e os demais Estados da Federação passaram a acusar o esvaziamento de suas principais fontes de receitas tributárias, o ICMS, devido aos benefícios fiscais. Reis (2000, p. 218) afirma que a crise financeira do Estado é em grande parte decorrente da “erosão da base tributária do ICM, motivada pelas sucessivas concessões de benefícios fiscais destinados a promover uma política de desenvolvimento econômico”. Entretanto, Lagemann (1985) acrescenta que mesmo os governos estaduais questionando a política de incentivos fiscais, tida como origem do endividamento, reconhecem as repercussões positivas de algumas dessas medidas sobre suas economias, com efeitos indiretos em suas finanças.

O programa FUNDOPEM teve início em 1972 e tinha por objetivo prestar apoio financeiro às empresas visando ao desenvolvimento econômico-social do Estado. Até 1994 o programa não foi muito utilizado quando então houve uma reformulação em suas diretrizes. Segundo Rückert, Borsatto e Rabelo (2000) o FUNDOPEM passou a ser o principal instrumento de atração de investimentos do Estado, pois houve transformação de incentivo financeiro para incentivo tributário, o que agilizou a concessão do benefício, já que antes a liberação orçamentária do recurso era em favor do fundo, e deste para a empresa, só ocorria após a arrecadação do imposto pela Secretaria da Fazenda Estadual.

Em 1997, foi feita uma significativa mudança no programa, que entraria em vigor no ano seguinte. Sergio Kapron (2006) explica a nova sistemática, dizendo que o FUNDOPEM agora seria um programa de financiamento e não mais a fundo perdido. Ou seja, a empresa se apropriaria do benefício nos mesmos termos, mas, após um período de carência, deveria devolver os recursos ao Estado em parcelas.

O Fundo é administrado pela estrutura técnica do Estado, sob a decisão de um Conselho cuja participação conta com representantes de segmentos da sociedade. As concessões devem seguir os objetivos do programa e critérios técnicos, previstos em lei ou regulamento. Entre as mudanças da legislação, o fundo manteve suas características básicas, salvo as alterações mais significativas já mencionadas.

2.7 ICMS

O programa FUNDOPEM é basicamente caracterizado como um instrumento em que a empresa financia⁵ total ou parcialmente o ICMS recolhido, mediante o compromisso de realizar investimentos ou de gerar empregos. Portanto, de acordo com Kapron (2006) tal sistemática do FUNDOPEM, é considerada uma renúncia fiscal, na medida em que o imposto pago pelos consumidores não é incorporado à receita pública, mas sim, ao patrimônio das empresas beneficiadas. O ICMS é o meio pelo qual se concretiza o incentivo fiscal.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS – é a principal fonte de recursos dos governos Estaduais no Brasil, isso porque é um tributo de competência dos Estados (e do Distrito Federal) e incide principalmente sobre mercadorias. É regulamentado pela Lei Complementar 87/1996, a chamada "Lei Kandir".

No art. 1º do Decreto-Lei nº 406/68 está definido o fator gerador do ICMS que incidirá sobre comerciante, industrial ou produtor:

Art 1º O imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias tem como fato gerador:

I - a saída de mercadorias de estabelecimento comercial, industrial ou produtor;

II - a entrada, em estabelecimento comercial, industrial ou produtor, de mercadoria importada do exterior pelo titular do estabelecimento;

III - o fornecimento de alimentação, bebidas e outras mercadorias em restaurantes, bares, cafés e estabelecimentos similares.

Conforme explica Baleeiro (2008) a operação sobre a qual incide o imposto quase sempre consiste em um negócio jurídico de compra e venda, transmitindo-se o domínio da mercadoria do sujeito passivo a terceiro. Mas pode ser outro negócio jurídico, que importe em alienação e saída da coisa, como a troca, a doação, etc.

O art. 2º do Decreto-Lei nº 406/68 informa sobre a base de cálculo do referido imposto:

⁵ De acordo com a Lei vigente do programa nº 11.916 de junho de 2003.

Art 2º A base de cálculo do imposto é:

I - O valor da operação de que decorrer a saída da mercadoria;

II - Na falta do valor a que se refere o inciso anterior o preço corrente da mercadoria, ou sua similar, no mercado atacadista da praça do remetente;

III - Na falta do valor e na impossibilidade de determinar o preço aludido no inciso anterior:

a) se o remetente for industrial, o preço FOB estabelecimento industrial, à vista;

b) se o remetente for comerciante, o preço FOB estabelecimento comercial, à vista, em vendas a outros comerciantes ou industriais.

IV - No caso do inciso II do artigo 1º, a base de cálculo é o valor constante dos documentos de importação, convertido em cruzeiros à taxa cambial efetivamente aplicada em cada caso e acrescido do valor dos impostos de importação e sobre produtos industrializados e demais despesas aduaneiras efetivamente pagos.

Rezende da Silva (1978) explica que o ICMS é um imposto geral sobre o valor adicionado na venda de mercadorias. Ou seja, cada contribuinte de direito abate o valor do imposto que a mercadoria já suportou pela venda anterior, em estado de matéria-prima, produto semi-acabado ou negócio atacadista. Na segunda e nas demais vendas, o tributo atinge apenas a diferença entre o preço atual e o custo pelo qual o vendedor adquiriu o artigo.

3. HISTÓRICO DO PROGRAMA FUNDOPEM

Neste capítulo será abordado o histórico do programa Fundo Operação Empresa – FUNDOPEM – do Estado do Rio Grande do Sul desde a sua criação em 1972 através da Lei nº 6.497 até a última lei vigente do programa, nº 11.916 de 2003. Além disso, também será descrita a estrutura atual do programa e seu funcionamento.

3.1 INSTITUIÇÃO E PRIMEIRA FASE (1972 – 1987)

O programa de incentivo fiscal do Rio Grande do Sul FUNDOPEM foi criado com o desígnio de financiar a modernização e a ampliação do desenvolvimento industrial gaúcho e desde então é utilizado por todos os governos, com alterações em suas políticas orientadoras. Conforme Glasenapp (2005, p. 25) o FUNDOPEM é “o principal instrumento gaúcho de atração de investimentos, que pode ser caracterizado como um estímulo, na forma de incentivo financeiro concedido a empreendimentos industriais.”

Através da Lei nº 6.427, de 13 de outubro de 1972 foi instituído o programa. Independente de localização geográfica ou setorial, o FUNDOPEM estabelecia regras para o enquadramento das empresas. Entre elas: a) que o empreendimento se enquadrasse na lista de setores⁶; b) que o montante de investimento fixo fosse igual ou superior a cinco mil vezes o salário mínimo do país vigente e denotasse um aumento de produção de, no mínimo, 30% (Ribas Junior, 2004).

Depois desse enquadramento, os projetos seriam avaliados de acordo com um sistema de pontuação de determinados atributos. Por exemplo: projetos que absorvessem elevada quantidade de mão-de-obra, projetos que em função do elevado valor agregado de sua produção possuíssem destacada capacidade de

⁶ ver Dellaméa, 2001, pg. 294 a 387

geração de ICM ou projetos com ponderável efeito multiplicador ganhavam uma melhor pontuação, que serviria para definição do montante do financiamento e outros quesitos.

A operacionalização do FUNDOPEM ficava responsabilizada pelo Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e, com objetivo de promover o desenvolvimento econômico-social do Estado, os recursos para as empresas se destinavam: a) a financiar encargos financeiros decorrentes de empréstimos concedidos pelo BRDE; b) a cobrir encargos financeiros decorrentes de empréstimos para investimentos fixos, concedidos por outros Fundos administrados pelo BRDE; c) a financiar, em caráter complementar a outros fundos, investimentos de capital fixo.

De acordo com Dallaméa (2001) de 1973 a 1976 o programa beneficiou 136 empresas, num total de R\$ 1.955.485,00 de financiamentos para os mais diversos ramos industriais. No entanto, a partir de 1979 adveio a crise do modelo de substituição de importações, do planejamento governamental e de toda superestrutura institucional de intervenção do Estado na economia, houve elevação da inflação e crise dos orçamentos públicos (Lima, 2003).

Assim, o então governador do Estado no período, Amaral de Souza, ordenou que mudanças na legislação do FUNDOPEM fossem tomadas a fim de torná-lo mais atrativo. Segundo Varela (2004) a preocupação era tornar o programa mais atrativo em termos de financiamento, ampliando o montante de juros a serem incentivados, os limites mínimos de financiamento, os encargos incidentes, e a correção monetária. Além disso, observava-se que o objetivo era desenvolver a indústria apoiando projetos com alto valor agregado.

Entretanto, as mudanças não foram suficientes para atingir um resultado satisfatório, principalmente devido ao cenário econômico da época, de elevadas taxas de inflação. Assim, ocorreu uma retração no FUNDOPEM, resultando sua desativação até 1988. Também devido à política de forte subsídios de encargos financeiros promovida pelo Governo Federal na época. Conforme Ribas Junior (2004) de 1982 a 1986 os objetivos propostos pelo FUNDOPEM eram alcançados

utilizando-se o mecanismo de dilatação do prazo do ICM, concedidos às indústrias que realizassem investimentos no Estado.

3.2 VINCULAÇÃO DO PROGRAMA AO ICMS E A FASE DE SUBSÍDIO (1988 – 1997)

A reativação do FUNDOPEM ocorreu através da promulgação da Lei nº 8.575 de novembro de 1988 pelo governador Pedro Simon. O programa foi substancialmente reformulado, e passou a ser vinculado à geração de ICMS incremental pelas empresas beneficiadas. Segundo Ribas Junior (2004) o incentivo concedido sob a forma de subsídio é calculado sobre a receita incremental do ICMS gerado, é um contrato de parceria, o Estado renúncia parte de sua receita futura do ICMS em troca do empreendimento novo a ser realizado pela empresa, receita que não ocorreria caso o investimento não fosse realizado.

Conforme Dellaméa (2001) a concessão do incentivo estava limitada a no máximo 50% do incremento real do ICMS de cada empresa beneficiada, por no máximo 5 anos ou até atingir 50% do valor do custo do novo investimento fixo total do projeto, excetuado o terreno. Glasenapp (2005) diz que de acordo com a nova lei o FUNDOPEM deixou de ser um empréstimo do Estado para as empresas pagarem exclusivamente parte dos empréstimos obtidos junto ao BRDE, os recursos do fundo (orçamentários) poderiam ser usados para pagar encargos ou amortizações de empréstimos junto ao BRDE, Badesul e Banrisul ou para a aquisição de ações dessas empresas pelo Estado. Dellaméa (2001) acrescenta que esses encargos não somente eram os juros como também a correção monetária, a variação cambial e os custos das sobretaxas e que esse foi o grande diferencial do FUNDOPEM no governo de Pedro Simon, o que reascendeu o interesse das empresas pelo programa.

No inciso 1º do artigo 4º da Lei nº 8.575/88 foram citados os critérios básicos para a fixação do incentivo:

(1) a importância da atividade econômica para o Estado; (2) o valor dos investimentos fixos a serem realizados na execução do projeto; (3) a capacidade de geração de empregos; (4) o consumo de matéria prima deste Estado que possa refletir no aumento de sua produção; (5) a fabricação de produtos que contribuam para substituir os adquiridos de outros estados ou do exterior; (6) a fabricação de produtos que promovam o aumento de vendas para os mercados nacional e internacional; (7) a atividade industrial que, por suas características, tenha alto poder de difusão de benefícios para os demais setores da economia do Estado; (8) a não similaridade de produção existente no Estado; (9) o grau de desconcentração espacial tendo em vista a localização da unidade industrial; (10) a preferência pela localização em distritos industriais do Estado, dos municípios ou áreas industriais implantadas por municípios; (11) o nível de preservação e de defesa do meio ambiente, nos termos da legislação aplicável.

Varela (2004) observa que através desses critérios começou a figurar na Administração Estadual a necessidade de criação de políticas públicas que visassem ao desenvolvimento do Estado como um todo. Ademais, o autor acrescenta que o BRDE continuou a ser o gestor do fundo, responsável pela escrituração das operações do banco acrescido das operações, de acordo com nova lei, do Badesul e Banrisul.

No governo de Alceu de Deus Collares (1991 a 1995), o FUNDOPEM passou por alterações com o intuito torná-lo mais competitivo como instrumento de atração de investimentos. De acordo com análise do governador, com o objetivo de promover o desenvolvimento, o Rio Grande do Sul precisava apoiar as pequenas e médias empresas assim como promover a desconcentração industrial. Então, a partir de 1991 teve início uma série de programas que objetivavam o desenvolvimento do Estado, entre eles destacam-se:

- a) Plano Desenvolver/Pró-Emprego/Nenhum Gaúcho sem Emprego/Nenhum Município sem Indústria: Segundo Ribas Junior (2004) foi reduzido o montante de investimento necessário para o enquadramento para 10.000 UPF/RS⁷ no FUNDOPEM para empresas localizadas em municípios que apresentassem um Indicador de Industrialização (INDI)⁸ inferior a 150 e também o percentual de incremento real mínimo em relação à média de

⁷ Unidade de Padrão Fiscal do Rio Grande do Sul (UPF/RS)

⁸ O Indicador de Industrialização (INDI), criado pelo Decreto nº 34.054/91, era apurado com o objetivo de medir o grau de industrialização dos municípios do estado. O INDI era calculado a partir da conversão do valor adicionado da indústria de transformação em UPF média do ano, dividido pela estimativa da população. Os valores encontrados eram agrupados em quatro faixas: a) até 150; b) entre 151 e 300; c) entre 301 e 500; d) acima de 501.

arrecadação do ICMS, nos casos de projetos de expansão, nas mesmas localidades.

- b) Pró-Produtividade Rural Agrícola: Lagemann (2001) explica que o programa específico foi gerido pela Secretaria da Agricultura e seu objetivo era o de aumentar a produção e modernizar a produção primária, sendo beneficiários do incentivo financeiro os produtores rurais, as associações de produtores e outras entidade de produção primária;
- c) Fundo de Apoio aos Pequenos Estabelecimentos Rurais - FEAPER, programa este que tinha como foco o desenvolvimento das regiões da Campanha, Central, Fronteira-Oeste, Centro-Sul e Sul do estado.

Além disso, Ribas Junior (2004) destaca que também em 1993 o montante do incentivo concedido passou a ser atualizado monetariamente, utilizando como indexador a Unidade de Padrão Fiscal do Rio Grande do Sul (UPF/RS). Esta medida era necessária devido ao espaço temporal entre a realização do investimento e o repasse do benefício, fato agravado pelos altos índices de inflação da época.

A Lei nº 10.210 de junho de 1994, que altera a Lei nº 8.575/88, permite abater os custos de investimentos fixos realizados não apenas com recursos de terceiros, mas também com recursos próprios e amplia os limites para a concessão do incentivo financeiro para até 60% do incremento real do ICMS, recolhido individualmente pelas empresas beneficiadas, pelo período máximo de 8 anos ou até atingir 50% do custo do novo investimento (GLASENAPP, 2005).

Em 1994, com o Plano Real, a estabilidade econômica proporcionou a possibilidade de alavancar a participação das empresas privadas na renda estadual. O governador do período, Antonio Britto, implementou o Programa de Reforma do Estado (PRE), que privatizava empresas estaduais, com o intuito de destinar recursos a empreendimentos privados considerados estratégicos para o Estado, como os dos setores automotivo, petroquímico, madeireiro, celulose e papelão, recursos naturais, alta tecnologia e da agroindústria (DELLAMÉA, 2001).

Antonio Britto, então, sancionou a Lei nº 10.545 em setembro de 1995 promovendo alteração no percentual do benefício, passando para 75% do incremento real do ICMS e o limite do montante do incentivo sobre o custo do investimento fixo foi fixado em 60%. Segundo Varela (2004) a condição para a aprovação do projeto deveria ter as seguintes características: a) não-similaridade do produto; b) prioridade à desconcentração industrial; c) geração significativa de empregos diretos; d) incremento de valor agregado; e) montante de investimentos; f) avanço tecnológico; g) nível de preservação e de defesa do meio ambiente, nos termos da legislação aplicável.

No ano seguinte, 1996, o governador aprovou novas mudanças, entre elas, Ribas Junior (2004) cita a ampliação do incentivo para projetos de essencial interesse econômico para o Estado, permitindo a concessão de até a totalidade do investimento fixo a ser realizado, com repasses de 75% do ICMS a ser recolhido, não exigindo que este imposto fosse incremental, ou seja, em projetos de expansão o incentivo mensal seria calculado sobre a totalidade do ICMS a ser recolhido pela empresa. Tal alteração foi promulgada pela Lei nº 10.774, no mês de abril. Além disso, o autor também menciona que esta Lei estabeleceu o prazo de um ano para estas concessões em caráter especial, que depois acabou sendo prorrogado por mais um ano.

Segundo Dellaméa (2001) o governo gaúcho do período de 1994 a 1998 “turbinou” o FUNDOPEM, criando vários programas de características próprias, podendo, ademais, ser prevista a criação de Fundos de Desenvolvimento Tecnológico para os setores envolvidos. Lagemann (2001) acrescenta que além do programa normal, foram adicionados programas de natureza setorial, espacial, tecnológica e especial, enumerados do quadro abaixo, com suas características:

Programas	Data de criação	% ICMS incremental	% ICMS recolhido	% máximo sobre investimento fixo	Período máximo de fruição
Normal	13/06/72 alt. 1988, e 15/09/95	Até 60*	-	50	8 anos
Proplast	05/02/93 alt. 31/10/95	De 60 até 75	-	50	8 anos
Proenerg	31/10/95	De 60 até 75	-	50	8 anos
Proinci	05/06/96	-	Em 1996: 37,5 Em 1997/98: 52,5 A partir de 1999: 60**	100	8 anos
Protec	05/06/96	Até 75	-	50	8 anos
Prointerior: calçados e confeções	05/06/96	Até 75	-	50	8 anos
Propeças	05/06/96	Até 75	-	50	8 anos
Metade Sul	06/03/96	Até 75	-	50	8 anos
Oleoquímicos	20/09/96	De 50 até 75	-	50	8 anos
Nosso Emprego	29/04/97	Até 75	-	-	8 anos
Especial para todos os programas	15/09/95	Até 75***	Até 75**	60 a 100	8 anos

Quadro 1- Relação dos subprogramas com suas principais características

Notas: *Até 17/95 limitado a 50%; ** Inclusive o valor do ICMS decorrente de responsabilidade por substituição tributária; *** Para programas especiais, regionais e/ou setoriais.

Fonte: Secretaria do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais - SEDAI, citado por Lagemann (p. 251, 2001).

De acordo com Varela (2004) até agora os incentivos concedidos pelo Estado utilizavam orçamentos estaduais como forma de repasse de recursos. Com o Decreto 36.929 de outubro de 1996, Antônio Britto alterou substancialmente a forma de repasse destes recursos, passando a ser sob forma de crédito fiscal presumido⁹. O autor explica (2004, p.36):

Na nova sistemática as próprias empresas se apropriavam do valor do benefício, quando da apuração do imposto devido mensalmente. Esta mudança facilitou enormemente a política de incentivos fiscais, pois as empresas não dependiam mais da disponibilidade de caixa do tesouro para que pudessem se compensar dos investimentos realizados e a apropriação do incentivo era direta.

⁹ Dellaméa (2001) elucida que crédito fiscal presumido corresponde a um crédito autorizado pela legislação sem que exista uma operação que dê origem ao mesmo.

Lagemann (2001) explica a alteração na forma de repasse de recursos dizendo que foi feita para aumentar a credibilidade do FUNDOPEM e mencionou que alterou-se a característica do benefício de financeiro para tributário. Conforme Ribas Junior (2004) em 1997 a geração de empregos tornou-se uma das condições básicas para a concessão do incentivo, que até o momento era considerada apenas um critério para a definição do percentual do incentivo mensal, através do Decreto nº 37.371 de abril do referido ano. Além disso, havia a possibilidade de que a geração de empregos fosse a única condição para a concessão do incentivo, sem a necessidade de realizar investimentos fixos, através do Programa Especial Nosso Emprego, já citado anteriormente.

3.3 FUNDOPEM NA FORMA DE FINANCIAMENTO - Lei 11.028/97

Em 1997, o programa de incentivo fiscal FUNDOPEM foi significativamente modificado: alterou-se o benefício de fundo perdido para financiamento. Anteriormente, não havia a devolução para o Estado dos recursos recebidos pelas empresas beneficiadas e, agora, era característica implementada pela nova Lei do FUNDOPEM nº 11.028 de novembro de 1997. De acordo com Ribas Junior (2004) essa alteração só foi aplicada no ano seguinte, valendo ainda para o ano de 1997 o caráter de subsídio.

As diretrizes¹⁰ do novo programa passaram a ser: a) a descentralização da produção industrial; b) a manutenção e ampliação da atividade industrial; c) a geração significativa de empregos diretos e indiretos; d) a incorporação de avanços tecnológicos do processo ou do produto; e) a parceria com o Estado na área social e da educação pública; f) a melhoria na qualidade do meio ambiente; e g) atividades empresariais que visassem à produção de bens e serviços destinados à satisfação das necessidades de consumo da população de baixa renda. Varela (2004) observa que a descentralização industrial é a primeira das diretrizes, o que mostra a

¹⁰ De acordo com o Decreto nº 38.609 de junho de 1998, Rio Grande do Sul

preocupação da administração pública com o desenvolvimento do Estado como um todo.

Dellaméa (2001, p. 176) enumera os objetivos propostos pela nova lei:

Os recursos do novo FUNDOPEM seriam utilizados para: I - financiar a instalação, ampliação, modernização, realocação ou reativação de plantas industriais; II - subsidiar juros incidentes nas operações de crédito vinculadas a empreendimentos industriais; III - cobertura do risco nos financiamentos de longo prazo concedidos pelas entidades do Sistema Financeiro Estadual, hoje integrado pelo BANRISUL, BRDE-RS e Caixa Estadual S.A.- Agência de Desenvolvimento; e IV – para financiar a capitalização de empresas emergentes na área de alta tecnologia por investidores deste Estado.

A concessão do incentivo ficou condicionada à realização de investimentos, à geração de empregos diretos e indiretos vinculados à produção e à regularidade das obrigações contratuais junto às entidades do Sistema Financeiro Estadual. Destaca-se que o primeiro e o segundo item receberam importância pois agora são contidos na lei, diferentemente da legislação anterior do FUNDOPEM em que eram dispostos em decreto e no protocolo de implementação, respectivamente. Ademais, a Caixa Estadual S/A, passou a ser o novo gestor do FUNDOPEM/RS, atuando ativamente, em virtude do modelo adotado de financiamento (Ribas Junior, 2004).

Segundo Varela (2004) o valor do financiamento seria no máximo de 9% do faturamento bruto incremental da empresa beneficiada, mas não poderia exceder a 75% do ICMS incremental gerado pela empresa. O autor explica que faturamento bruto incremental é o faturamento bruto que excede a base mensal do faturamento bruto, que é o valor correspondente à média aritmética do faturamento bruto relativo aos doze meses antecedentes ao mês anterior ao protocolo de solicitação do incentivo. Ribas Junior (2004, p. 25) acrescenta que o “financiamento seria acordado com juros de até 6% ao ano, atualização monetária de até 90% da inflação do período entre a liberação e o resgate, prazo de fruição e de amortização de até 8 anos e carência máxima de 5 anos”.

Dallaméa (2001) explica que a porcentagem do financiamento de acordo com a nova lei dependeria de uma pontuação mínima para a concessão dos recursos, limitada por uma certa pontuação máxima. Esta pontuação estava atrelada à

localização do empreendimento, geração e incremento de empregos, tecnologia entre outros quesitos. O quadro abaixo, as condições do financiamento:

Grupo	Pontuação Mínima Necessária	Financiamento		Programa baseado em Empregos	Condições				
		% Fat.	% ICMS		Número Mínimo	Fruição - meses	Carência - meses	Amortização meses	Taxa % a.a.
1	100	9	75	500	96	24	96	1	20
2	86	7,7	64	420	88	24	88	1,3	25
3	74	6,6	55	340	81	24	81	1,7	31
4	64	5,6	47	260	74	24	74	2,2	38
5	56	4,8	40	180	68	24	68	2,8	47
6	48	4,1	34	100	62	24	62	3,6	59
7	41	3,5	29	80	57	24	57	4,6	73
8	36	3	25	20	52	24	52	6	90

Quadro 2 - Condições do financiamento da Lei 11.028/97

Fonte: Resolução Normativa nº 04/98 citado por Dallaméa, 2001.

Além disso, Varela (2004) explica que na nova Lei vigente do FUNDOPEM, nº 11.028/97, poderia haver a concessão de um abatimento sobre as parcelas devidas do financiamento, desde que fossem consideradas a Política de Desenvolvimento Regional e o interesse de promover a descentralização industrial, além de: a localização do empreendimento em regiões cujo PIB “per capita” fosse inferior a 80% do PIB “per capita” médio do Estado; o nível de desemprego local; e o produto decorrente de inovação tecnológica.

Em 1999, iniciou-se o governo de Olívio Dutra e o FUNDOPEM foi adequado às novas diretrizes do partido no poder. De acordo com Varela (2004) e Dallaméa (2001), esses tinham como objetivo principal tornar o programa mais transparente, sendo as principais mudanças:

- a) Quanto às condicionantes da concessão do incentivo: a realização do plano de investimentos poderia ser comprovada em etapas e deveria haver a adesão da empresa beneficiária ao Programa Estadual de Solidariedade, nos termos da Lei nº 11.196, de 15 de julho de 1998. E, instituiu que a empresa deveria ainda comprovar a regularidade de obrigações estipuladas em convenções e acordos coletivos de trabalho firmados com sindicatos de

trabalhadores afins, assim como de sentenças normativas, homologatórias de acordos ou não, mediante declaração da própria requerente.

- b) Com o objetivo de fixar os requisitos de análise dos projetos de solicitação de incentivo foi instituída a Resolução Normativa nº 01/99 que enumerava todo regramento sobre incentivos a serem concedidos, como: prazos, limites dos financiamentos, apuração do número médio de empregos, condições para enquadramento dos projetos, das comprovações para habilitação dos benefícios, das comprovações da realização dos projetos entre outras previsões, entre outros. Destaca-se que para o enquadramento dos projetos, a Administração pública priorizava à geração de empregos e a diversificação da matriz produtiva do Estado.

Lara Glasenapp (2005) analisa a proposta e as alterações feitas pelo governo do PT salientando que os novos critérios adotados foram criados para caracteriza-lo como um instrumento complementar e circunstancial de fomento, justificado pelo estado crítico em que se encontravam as finanças estaduais. As ações foram concentradas em incrementar a demanda agregada interna, sobre emprego, distribuição de renda e qualidade de vida da população. Além disso, as alterações qualificaram critérios para a concessão do incentivo e ao mesmo tempo facilitou o acesso às pequenas e médias empresas, incentivou a desconcentração setorial, dando maior pontuação às empresas que quisessem investir em localidades menos privilegiadas e aos setores econômicos inovadores economicamente ou que incidissem sobre os gargalos de abastecimento e tecnologia. A autora conclui que esta política restringiu a capacidade do Estado de competir externamente com os demais estados federativos na corrida por grandes investimentos para o Estado.

3.4 MODELO ATUAL DE FINANCIAMENTO – Lei 11.916/03

Através da Lei nº 11.916, de junho de 2003, o FUNDOPEM foi novamente modificado. O governador do período Germano Rigotto sancionou a lei atualmente vigente que mantém o caráter de financiamento, mas que também prevê a

possibilidade de subsidiar parte do incentivo através de abatimentos sobre as parcelas de financiamento para os empreendimentos que se localizam em regiões cujo indicador socioeconômico seja inferior a média desse mesmo indicador no Estado (Ribas Junior, 2004).

Conforme o art. 1º da Lei 11.916/03, são diretrizes fundamentais do FUNDOPEM estimular e apoiar empreendimentos que promovam no Estado do Rio Grande do Sul:

- I - a descentralização estratégica da produção industrial e a redução de desigualdades regionais;
- II - o desenvolvimento do parque industrial e agroindustrial, considerando-se os arranjos produtivos locais;
- III - a competitividade e a ampliação da atividade industrial e agroindustrial;
- IV - a geração significativa de empregos;
- V - o desenvolvimento ou a incorporação de avanços tecnológicos e de inovações de processos e produtos;
- VI - o respeito ao meio ambiente;
- VII - a complementação das cadeias produtivas da economia estadual.

As condições de financiamento de acordo com a nova lei em vigor seria a apresentada no quadro abaixo:

Limite mensal	de até 9% do incremento real mensal de faturamento bruto, limitado a até 75% do ICMS incremental mensal devido
Limite total	de até 100% do custo dos investimentos fixos do projeto aprovado (imóveis, máquinas equipamentos industriais, instalações e equipamentos de informática)
Prazo de vigência do incentivo	de até 8 anos (96 meses)
Prazo de carência para o início do pagamento	de até 5 anos (60 meses), para cada parcela apropriada mensalmente pela empresa incentivada
Prazo de amortização	de até 8 anos (96 meses), para cada parcela apropriada mensalmente pela empresa incentivada
Atualização monetária	100% da variação do IPCA/IBGE, no período
Juros (taxa efetiva)	de até 4% ao ano
Garantias	reais ou fidejussórias

Quadro 3 - Condições de financiamento da Lei nº 11.916/03

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais – SEDAI,

Disponível em: www.sedai.rs.gov.br

De acordo com Ribas Junior (2004) a mais notória alteração das regras foi em relação à permissão de projetos beneficiados por leis anteriores do FUNDOPEM

pudessem ser reformulados. Assim, seria permitido modificar investimentos inicialmente previstos e solicitar prorrogação, desde que apresentem motivos justificados para tal modificação. Para a prorrogação, a empresa deve comprovar os requisitos: a) que visasse a equiparação de tratamento dispensado por outras Unidades da Federação; b) em caso comprovado de iminente perda do investimento; c) a fim de reconstituir a equação financeira do projeto original; d) que a empresa incentivada tenha sido prejudicada por fatores supervenientes, insuperáveis por ações ao alcance da mesma.

Segundo Glasenapp (2005) os recursos do programa seriam: a) dotações orçamentárias específicas; b) os retornos dos financiamentos concedidos; e, c) outras receitas a ele destinadas. E, conforme o art. 3º da Lei em vigor, os recursos financeiros seriam utilizados para:

I - financiar a instalação, ampliação, modernização ou reativação de plantas industriais e agroindustriais e de centros de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico; II - subsidiar juros incidentes nas operações de crédito vinculadas a empreendimentos industriais e agroindustriais e dos centros de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico; III - dar cobertura de risco nos financiamentos de longo prazo concedidos pelo Banrisul, pela Caixa Estadual S/A ou pelo BRDE; IV - constituir fundo a ser gerido pela Caixa Estadual S/A, destinado a financiar a capitalização de empresas emergentes, nas áreas de alta tecnologia, Pesquisa, desenvolvimento, inovação e fitofarmacêutica, incluídas aquelas constituídas sob forma de cooperativas industriais e agroindustriais, inclusive as autogeridas.

O grande diferencial do novo regramento do FUNDOPEM foi a criação do Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul, o INTEGRAR/RS. De acordo com Glasenapp (2005) o objetivo do programa é estimular o desenvolvimento da matriz industrial, com ações dirigidas para o aumento do número de empregos e propiciar o crescimento econômico dos municípios com pouco ou nenhum desenvolvimento econômico.

Segundo Varela (2004) para auxiliar o desenvolvimento do INTERGRAR e promover a diminuição das desigualdades regionais, foi criado um grupo de indicadores que devem revelar as regiões mais necessitadas do Estado. Assim, a Fundação de Economia e Estatística – FEE ficou encarregada da criação do Indicador de Desenvolvimento Socioeconômico – IDESE, composto pelos índices: Condições de Saneamento e Domicílio, Educação, Saúde e Renda.

O mesmo autor acrescenta que o enquadramento no INTEGRAR/RS somente ocorrerá para os empreendimentos que se situarem em regiões e/ou municípios cujo INTEGRAR/IDESE seja inferior à média desse mesmo indicador no Estado. Para os projetos enquadrados serão concedidos, quando da liquidação dos financiamentos, abatimentos que poderão chegar a até 100% da parcela financiada, inclusive encargos.

3.4.1 ESTRUTURA DO FUNDOPEM NA LEI 11.916/03

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

1) CONSELHO DIRETOR DO FUNDOPEM/RS: colegiado responsável pela administração do programa. Conforme a Lei nº 11.916/03 é composto pelo Secretário de Estado do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, que o preside, pelos Secretários de Estado da Fazenda, da Coordenação e Planejamento, da Agricultura e Abastecimento e da Ciência e Tecnologia, pelos Diretores-Presidentes da Caixa Estadual e do Banrisul, pelo Diretor representante do Estado no BRDE, pelo Presidente do Conselho Deliberativo do SEBRAE-RS, pelo Presidente da Federação das Associações de Municípios do Estado do Rio Grande do Sul (FAMURS), pelo representante do Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE/RS), por dois presidentes de entidades representativas de empresas e por dois presidentes de entidades representativas de trabalhadores.

De acordo com Ribas Junior (2004, p. 33) as competências do Conselho são:

- a) propor a regulamentação do FUNDOPEM/RS; b) fixar normas específicas visando ao cumprimento das diretrizes previstas em lei; c) analisar os projetos de solicitação do incentivo, aprovando seu enquadramento no Fundo e definindo os parâmetros de concessão; d) criar, dentro dos limites da lei, programas especiais, regionais ou setoriais, com características peculiares quanto a requisitos e incentivos; e) normatizar os procedimentos a adotar nos casos de vencimento antecipado do financiamento; e f) com

relação às empresas beneficiadas sob a forma de subsídio, analisar os casos de suspensão, cessação e de perda do incentivo.

2) GRUPO DE ANÁLISE TÉCNICA (GATE): tem a função de indicar o enquadramento dos projetos, dentro das condições exigidas para a concessão do financiamento, subsídio ou prestação de garantia, sempre sujeitas à aprovação e ratificação do Conselho Diretor. É formado por técnicos das Secretarias que compõem o Conselho Diretor do FUNDOPEM/RS, bem como por representantes da Caixa Estadual S/A, BANRISUL e BRDE (VARELA, 2004, p.40).

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

4) SEÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DA DIVISÃO DE ESTUDOS ECONÔMICO-TRIBUTÁRIOS DA SECRETARIA DA FAZENDA: a incumbência desta seção é principalmente em relação aos cálculos de incentivo das empresas beneficiadas do FUNDOPEM. As principais funções são de realizar as análises das previsões de ICMS incrementais das empresas beneficiárias, propor a normatização da apuração do faturamento bruto e do ICMS incremental para fins de cálculo do incentivo, estabelecer as bases médias de ICMS e de faturamento bruto das empresas para fins de apuração do incremental, acompanhar a fruição do incentivo pelas empresas beneficiárias, emitindo relatório mensal dos valores apropriados, analisar as solicitações de revisão de base média e outras com enfoque tributário, informar à Coordenadoria Adjunta da Central do SEADAP sobre a situação fiscal das empresas beneficiárias, orientar as empresas beneficiárias sobre o cálculo e a apropriação do incentivo mensal, entre outras.

3.4.2 FUNCIONAMENTO DO FUNDOPEM NA LEI 11.916/03

Uma empresa que deseja receber o benefício do FUNDOPEM precisa passar por diversos tramites legais para a obtenção do incentivo. O processo inicia com a apresentação de uma Carta-Consulta para a Coordenadoria Adjunta do SEAPAP. Esta Carta possui um modelo próprio e ela deve conter informações sobre o projeto, como a discriminação físico e financeira detalhada, os investimentos a serem realizados, previsão de geração de empregos, ICMS e faturamento bruto da empresa.

Ribas Junior (2004) diz que o ato de a Carta-Consulta ser aceita pela secretaria é muito importante, devido a data de protocolação, já que não são contabilizados incentivos feitos anteriormente a essa data e os doze meses anteriores são considerados como base para a apuração do incremento de empregos, faturamento e ICMS do projeto. Depois, o SEADAP faz uma análise do projeto apresentado pela empresa e elabora um Relatório de Análise, com informações detalhadas sobre todo o projeto, no qual se verifica a viabilidade do mesmo e o enquadramento no programa FUNDOPEM.

A terceira etapa consiste na análise técnica do GATE, a elaboração de um parecer sobre a viabilidade econômico-financeira do projeto e sua pontuação e parâmetros correspondentes ao enquadramento no FUNDOPEM. Após, o projeto é encaminhado ao Conselho Diretor que decidirá se aprova ou não o projeto. Aceito, o projeto será submetido à legalização do Governador do Estado, que emite um decreto implementando a concessão do incentivo para a empresa.

Por último, segundo Ribas Junior (2004) ocorre a assinatura do Termo de Ajuste feita pela Secretaria de Assuntos Interacionais, Secretaria da Fazenda e pela empresa beneficiária. E também é firmado o contrato de financiamento respectivo entre a empresa e a Caixa Estadual S.A. – Agência de Fomento. O Termo é elaborado pela Coordenadoria-Adjunta da Central do SEADAP e contém todos os itens necessários para execução do incentivo, como: a) a identificação dos estabelecimentos beneficiários da empresa; b) o percentual do incentivo mensal a

ser calculado sobre o faturamento bruto e ICMS incrementais; c) o valor do faturamento bruto médio e o valor do ICMS médio, e se há a ocorrência dos incrementais; d) as normas de apuração do incentivo e a forma de apropriação; e) o limite total aprovado do incentivo, bem como o limite parcial liberado para fruição do mesmo a partir do mês da assinatura do Termo; f) o prazo de fruição do incentivo; e g) as condições do financiamento concedido.

Ribas Junior (200) mostra um fluxograma que melhor descreve o funcionamento do programa FUNDOPEM da Lei 11.916/03, da solicitação até a concessão do incentivo:

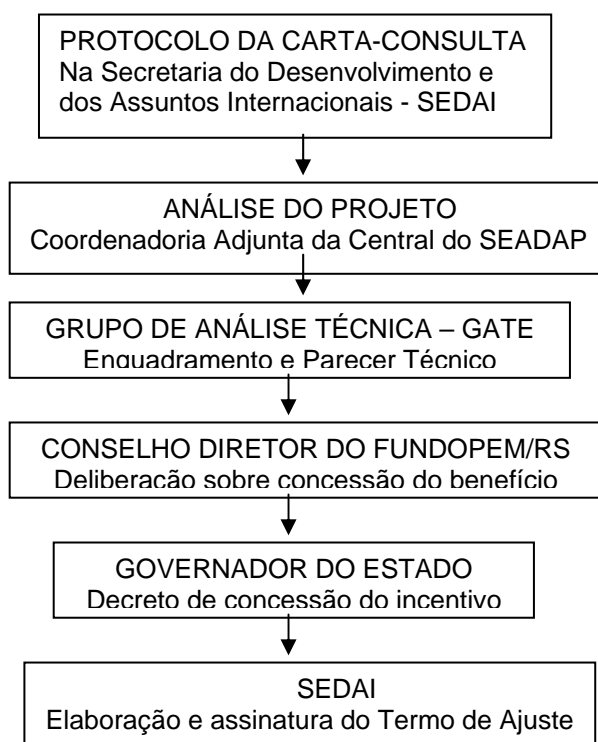


Figura 2 - Fluxograma do FUNDOPEM/RS

Fonte: Ribas Junior, 2004.

4. ANÁLISE DE DADOS

As empresas que recebem o incentivo fiscal assumem um contrato de parceria com o Estado, em que este renuncia a parte do ICMS em troca de três dimensões de benefício para a sociedade como um todo por parte dos empreendimentos beneficiados: questão financeira – arrecadação de tributos; questão social – geração de empregos; e a questão econômica – valor adicionado. Destaca-se que o compromisso das empresas se refere ao investimento a ser realizado, o qual não ocorreria caso a mesma não recebesse o incentivo fiscal.

O objetivo específico deste trabalho é a análise do comportamento¹¹ das 50 maiores empresas em fruição do FUNDOPEM do período de 1999 a 2008. Para isso, será oferecido um panorama geral dessas empresas, a evolução como um todo da fruição, arrecadação de ICMS, valor adicionado e empregos. Também um comparativo com a arrecadação total de ICMS do Estado. Depois, será feita a análise específica do grupo de empresas que terminaram o prazo de fruição do incentivo antes do período em questão. Ademais, a análise de alguns grupos setoriais que compõem as 50 empresas e a comparação com a arrecadação setorial de ICMS. As constatações feitas nesta análise são referentes apenas a dados do FUNDOPEM e relativas às empresas beneficiadas, uma análise fechada do programa, portanto não levando em consideração fatores macroeconômicos externos e suas influências. Todos os valores citados neste capítulo foram corrigidos pelo IGP-DI médio de 2009, estão dispostos em Reais e foram disponibilizados pela Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul. Os dados de valor adicionado de 1999 e 2000 não estão disponíveis, restringindo a análise ao período de 2001 a 2008.

4.1 ANÁLISE DAS 50 EMPRESAS

Foram selecionadas 50 empresas de maior valor em fruição do incentivo concedido pelo FUNDOPEM entre 1999 e 2008, de acordo com “Relatórios de

¹¹ Todos os valores analisados neste capítulo estão expostos no ANEXO A.

Controle¹²” elaborados pela Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul. O “ranking” destas empresas não foi feito por projeto concedido, mas sim por valores das empresas como um todo. Elas representam 85,64% do total dos valores fruídos por todas as empresas ao longo destes 10 anos. Na tabela 1 abaixo estão dispostos os valores de fruição de todas as empresas ao longo do período analisado, assim como do grupo das 50 maiores.

Tabela 1- Fruição das empresas com FUNDOPEM – R\$

Ano	Total da fruição de todas empresas beneficiadas	Total da fruição das 50 maiores empresas
1999	770.033.924,42	651.337.612,01
2000	714.316.120,79	616.427.609,13
2001	603.388.975,63	508.462.617,85
2002	665.588.854,16	586.219.291,43
2003	539.884.016,94	462.130.165,00
2004	619.402.864,24	535.352.145,68
2005	517.325.808,85	464.318.335,47
2006	352.059.098,47	309.222.714,29
2007	269.538.574,82	217.187.749,33
2008	351.394.838,52	276.437.753,44
Total	5.402.933.076,84	4.627.095.993,63

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda - RS

Conforme exposto na tabela acima, os valores concedidos às empresas são elevados, superando os R\$ 5 bilhões na década. Por isso, o incentivo fiscal é um tema de controvérsias e discussões em todas as esferas do Estado do Rio Grande do Sul seja ela política ou social. De acordo com Varela (2004), até o ano de 1997 o incentivo do FUNDOPEM era concedido como fundo perdido, que tinha por característica a não devolução por parte das empresas beneficiadas dos recursos recebidos. Com mudanças na lei, o programa passou a ser sob forma de financiamento, na qual existe a figura da devolução dos valores recebidos. Dentro do grupo das 50 empresas, 46 delas tiveram projetos sob forma de fundo perdido e 4 sob financiamento. A seguir, far-se-á a análise dos dados destas 50 empresas como um todo.

¹² Os dados de cada empresa são fornecidos por elas através da GIA – Guia de Informação e Apuração.

Quando o grupo técnico do Estado aprova a concessão do incentivo, anseia que as empresas aumentem seus investimentos, assim contribuindo para o desenvolvimento econômico do Estado. Através da verificação dos dados, será possível constatar como o grupo que representa a maior parte do total de valores fruídos respondeu ao incentivo.

No gráfico 1 abaixo estão dispostas a evolução dos valores de fruição e arrecadação das empresas. Comparando ambos, nota-se que há um comportamento inverso entre as duas variáveis: a fruição tem tendência de queda e a arrecadação de alta. A arrecadação teve um aumento de mais de 100% de seu valor comparando 1999 e 2008, tendo atingido seu máximo em 2006. Por outro lado, a fruição teve queda de 57,55% e teve o menor valor em 2007.

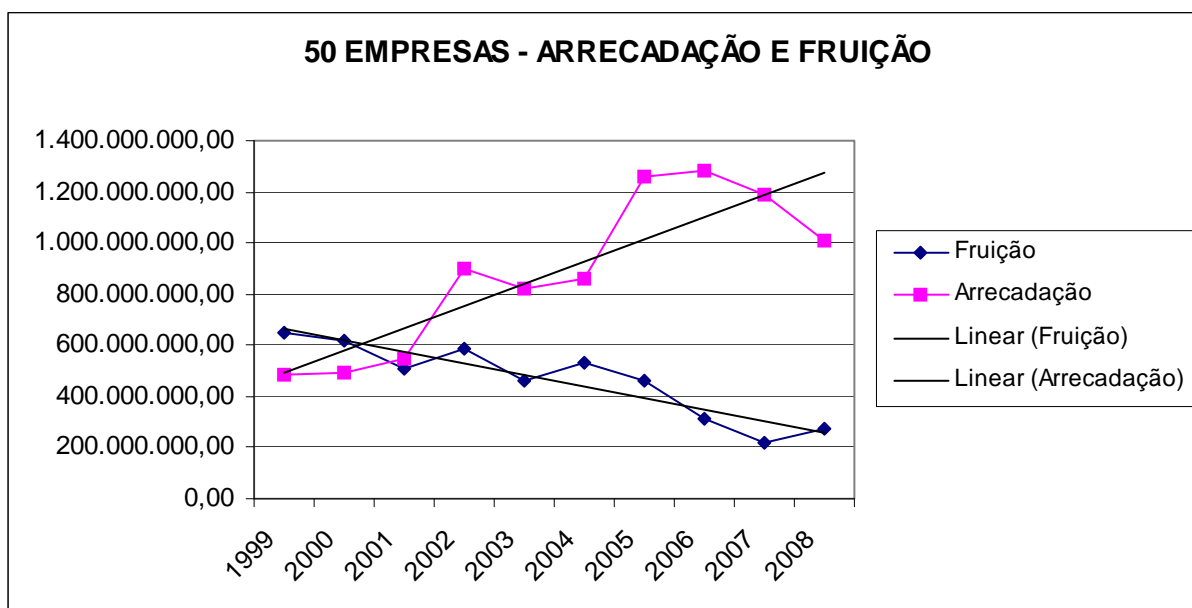


Gráfico 1- Arrecadação e fruição das 50 empresas.

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda - RS

Os motivos para o comportamento dessas variáveis podem ser os mais diversos. Como a finalidade desta análise é referente apenas aos dados do FUNDOPEM, pode-se levantar algumas hipóteses com base nos dados apresentados neste trabalho como, por exemplo, que o decréscimo de valores da fruição pode ser explicado por no final no período terem menos empresas com fruição, na medida em que algumas já atingiram o prazo limite.

Com relação à arrecadação, há uma outra análise a ser feita: o potencial de arrecadação. Em 1996, alterou-se a forma de liberação do incentivo para as empresas: ao invés dos repasses orçamentários estaduais, que ocorriam sempre após a confirmação do recolhimento do ICMS das empresas beneficiárias, o incentivo passou a ser concedido através da apropriação de um crédito fiscal presumido na contabilidade fiscal das empresas. No momento da apuração do ICMS a recolher, a empresa passou a lançar o crédito correspondente ao incentivo, reduzindo, por conseguinte, o imposto a recolher do mês de apuração (RIBAS JUNIOR, 2004).

Ou seja, a partir desta nova sistemática é válido constatar o potencial de arrecadação das empresas, que é o somatório da arrecadação e da fruição, já que a fruição representa a parte do ICMS que não será recolhido. O potencial de arrecadação serve para inferir sobre qual seria a arrecadação em um determinado período daquele grupo de empresas caso não fruissem o FUNDOPEM. O gráfico 2 abaixo expõe a evolução destes dados. Observa-se que as empresas beneficiadas com o FUNDOPEM tiveram um aumento no poder de recolhimento de ICMS. Comparando com o gráfico 1 anterior, nota-se que quando a fruição é maior, nos primeiros anos, o potencial é menor, e quando a fruição declina, o potencial de recolhimento de ICMS aumenta, tendo um pequeno decréscimo nos dois últimos anos.

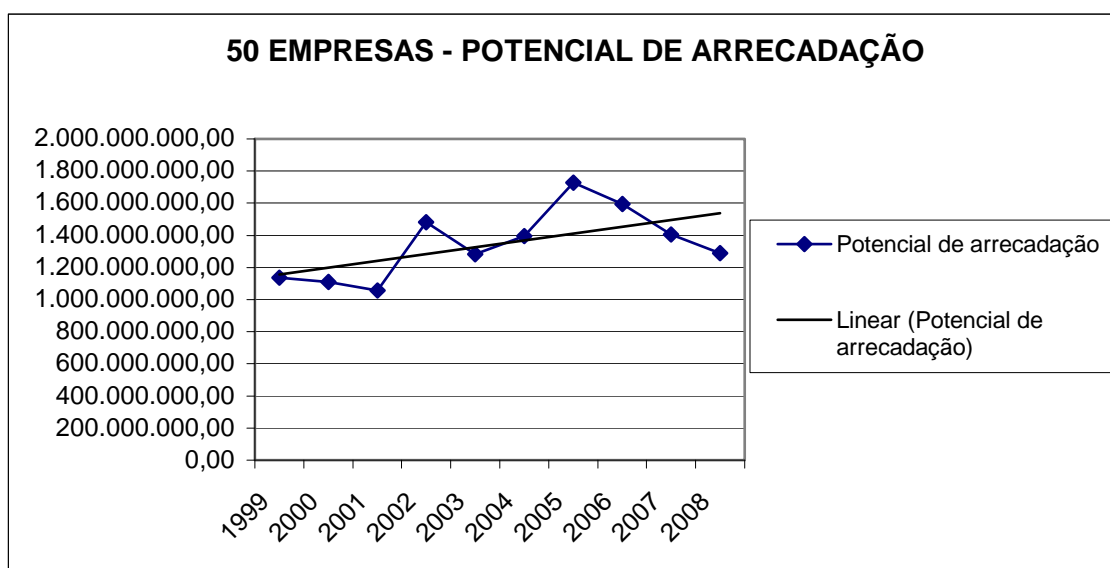


Gráfico 2 - Potencial de arrecadação das 50 empresas.

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda - RS

O gráfico 3, a seguir, mostra a evolução do valor adicionado das empresas. Como já informado, sem a disponibilidade dos dados de 1999 e 2000 de valor adicionado das empresas na Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul, a verificação se limitará ao período de 2001 a 2008.

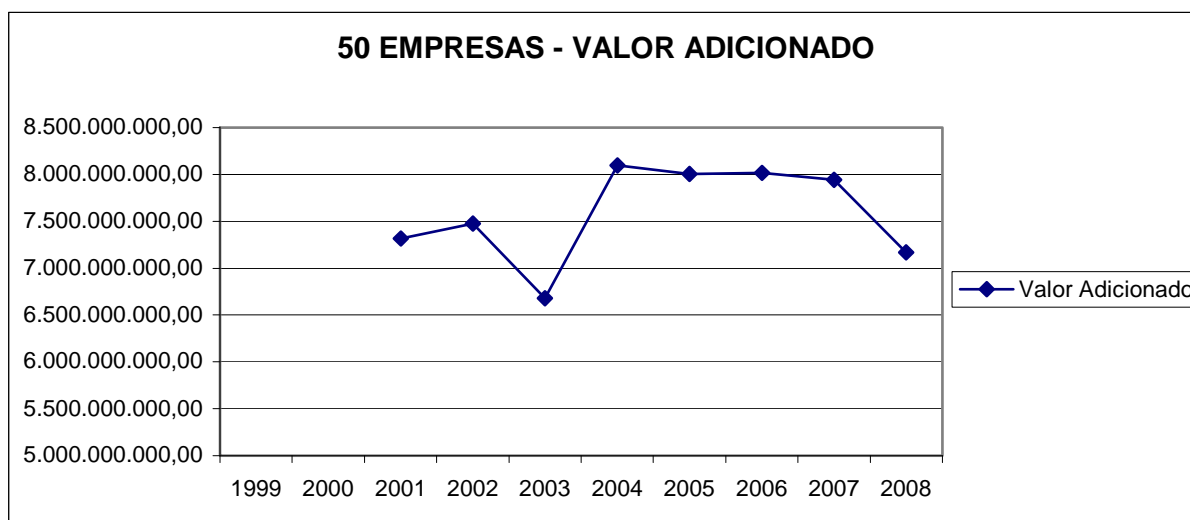


Gráfico 3 - Valor adicionado das 50 empresas.

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda - RS

Comparando o valor adicionado com a fruição apresentada no gráfico 1 anteriormente, percebe-se que inicialmente as duas variáveis têm comportamento semelhante. De 2001 para 2002 houve um aumento e para o ano seguinte queda. Em 2004 retomam o crescimento. Depois, a evolução dos dados segue de modo distinto. Enquanto a fruição cai, o valor adicionado das empresas mantém-se no mesmo patamar, sem oscilações significativas, tendo uma queda no ano 2008. A variação percentual de 2001 para 2008 foi de cerca de 3 para baixo, ou seja, o valor adicionado das 50 empresas ficou praticamente estável.

Em relação ao número de empregados das 50 maiores empresas em fruição, houve uma tendência ao aumento da mão-de-obra empregada, como se pode verificar no gráfico 4 a seguir. Esse aumento não foi muito expressivo, sendo de 25,56%. Em 2001 havia 32,357 pessoas empregadas nessas empresas e 40,628 em 2008. Comparando com a fruição, não há semelhança na evolução dos dados, pois a fruição teve queda ao longo do período analisado. Entretanto, é positiva a constatação que esse grupo de empresas teve aumento de mão-de-obra, sinalizando que seus empreendimentos, no todo, estão prosperando.

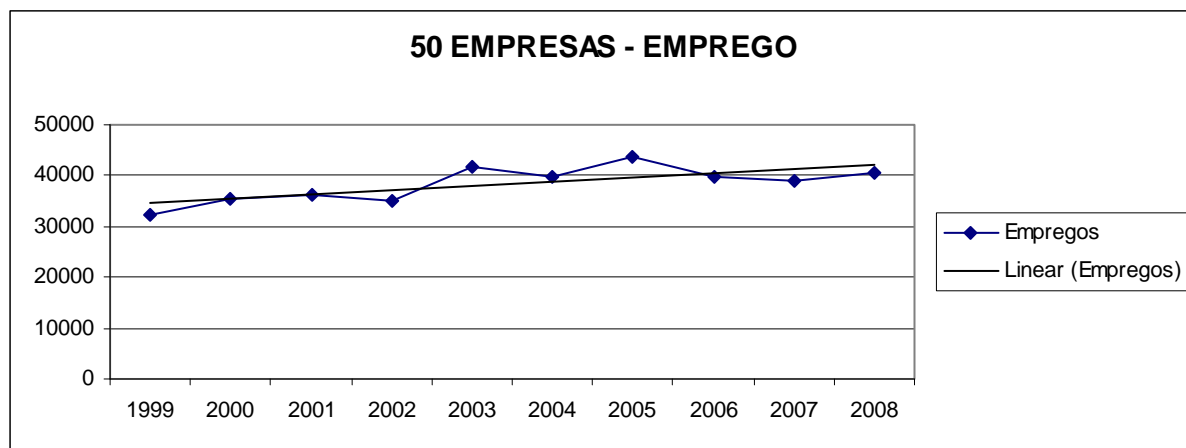


Gráfico 4 - Emprego das 50 empresas.

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Assim, com a apresentação destas três variáveis ao longo de 10 anos deste grupo de empresas, pode-se chegar a algumas conclusões: a arrecadação de ICMS apresentou tendência positiva no período, com exceção nos últimos anos, o valor adicionado permaneceu praticamente estável e o número de empregos subiu. Com isso, constata-se que o FUNDOPEM contribui social e financeiramente para o desenvolvimento dessas empresas e do Estado. Por outro lado, não contribuiu para a melhoria da questão econômica, pois não houve alteração significativa no valor agregado das empresas.

Além disso, é válido destacar sobre a diferença de tempo entre investimento e resultado. Existe uma diferença de tempo natural para a maturação dos investimentos. Assim, a tendência é de os resultados dos investimentos realizados no início do período analisado sejam obtidos no final do período. Ou seja, a mudança de patamar da arrecadação de ICMS e de geração de empregos observada pode ser justificada pela maturação dos investimentos realizados nos anos iniciais. Ademais, o potencial de arrecadação nos mostra que há uma tendência positiva, com exceção dos últimos anos, das 50 empresas recolhendo mais imposto, contribuindo com o incremento do crescimento e desenvolvimento econômico da economia do Estado como um todo.

4.1.1 COMPARAÇÃO COM A ARRECADAÇÃO DE ICMS DO ESTADO

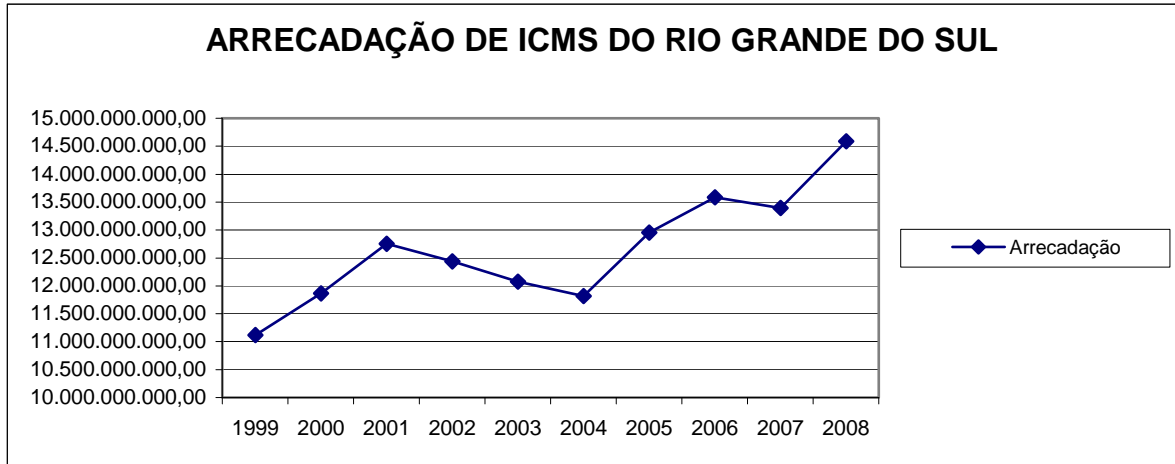


Gráfico 5 - Arrecadação de ICMS do Rio Grande do Sul.

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

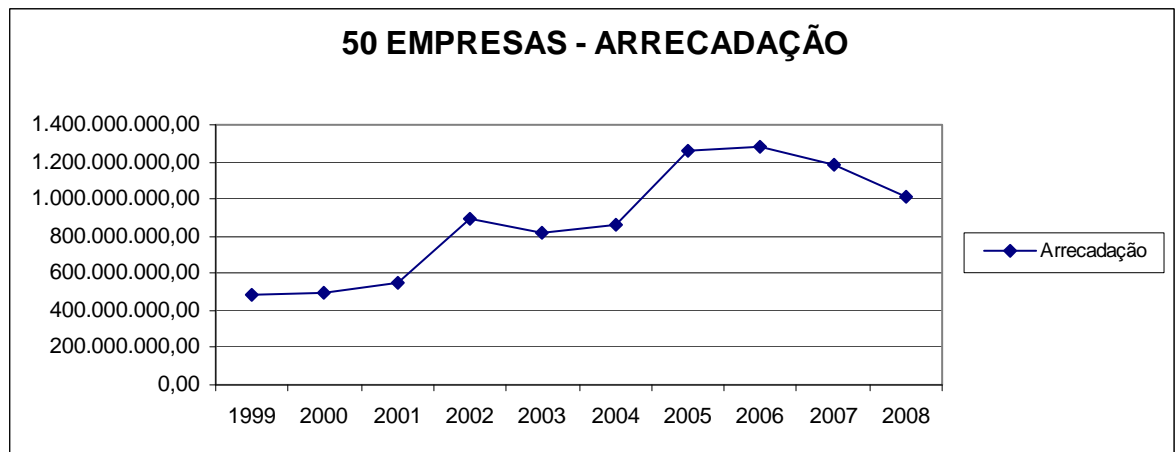


Gráfico 6 - Arrecadação de ICMS das 50 empresas.

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

A comparação da arrecadação das 50 maiores empresas em fruição do FUNDOPEM com a arrecadação do Estado é interessante para mostrar como foi a evolução dos dados das empresas que recebem o incentivo fiscal com a arrecadação de ICMS de todos estabelecimentos do Estado. Para isso, os gráfico 5 e 6 acima, que contém a arrecadação de ICMS do Estado e a arrecadação das 50 empresas, respectivamente, será utilizado nesta subseção.

Entre 1999 e 2001, ambas variáveis aumentam. A partir 2002, a arrecadação do Estado apresenta queda, até 2004, enquanto a arrecadação das empresas tem expressiva elevação em 2002, caindo em 2003 e retomando o crescimento no ano seguinte. De 2002 para 2006, as variáveis crescem. Depois, a arrecadação das 50 empresas cai expressivamente, enquanto a do Estado tem queda em 2007 e no ano seguinte volta a crescer.

Na maior parte do período, ambas apresentam a mesma tendência. Apenas entre 2002 e 2004 as variáveis têm comportamento bem distinto, quando a arrecadação do Estado tem expressiva queda e a arrecadação das 50 empresas tem alta significativa em 2002. Assim, em termos de arrecadação e analisando apenas esses dados, desconsiderando fatores externos, não é possível afirmar que o FUNDOPEM contribuiu para um maior recolhimento de imposto, já que na maioria do tempo seguiu a tendência de todo Estado. Ademais, nos últimos anos, essas empresas apresentou queda de arrecadação, contribuindo negativamente com a arrecadação do Estado.

Destaca-se que em 2001 foi instituída a substituição tributária de ICMS no Estado, que, de acordo com a Secretaria da Fazenda (RIO GRANDE DO SUL, 2009), é a transferência da responsabilidade pelo recolhimento do imposto incidente sobre um ou mais fatos geradores da pessoa ou das pessoas que diretamente promovem tais operações de circulação de mercadorias e bens, ou prestações de serviço abrangidas pelo regime, para um terceiro que, embora vinculado a tais eventos, não lhes tenham pessoalmente dado causa.

A substituição tributária visa facilitar e tornar mais eficiente a arrecadação do ICMS, pois, considerando-se que a cadeia econômica é composta por sucessivas operações relativas à circulação de mercadorias e que apenas na primeira delas fica o contribuinte obrigado a efetuar o recolhimento por todas as operações posteriores, o controle da fiscalização torna-se mais simples e eficaz. Assim, a partir de 2001 o comportamento da arrecadação do Estado recebeu esse impacto, que foi aprofundado nos anos recentes, o que pode explicar a ascensão do ICMS global, quando o ICMS das empresas sofre com a crise em 2008.

4.1.2 GRUPOS DE MESMO PERÍODO DE FRUIÇÃO

Dentro das 50 empresas selecionadas, há 13 delas que tiveram direito à fruição do incentivo fiscal durante todo o período analisado¹³, ou seja, de 1999 a 2008. Isso porque cada empresa solicitou uma prorrogação do prazo de fruição do incentivo do seu projeto original. Ribas Junior (2004) explica que, de acordo com a lei vigente do FUNDOPEM, para que seja dada a prorrogação a empresa deve requerer a reformulação do seu projeto e apresentar motivos justificados, que serão analisados pelo Conselho Diretor. Além destas empresas, há também aquelas que iniciaram seus projetos ao longo do período e as que terminaram antes de 1998.

O incentivo fiscal do FUNDOPEM pode ser dividido em modalidades de investimento, ou seja, se os incentivos concedidos são para a implementação de uma empresa ou para a expansão de uma já existente. Também podem ser para a realocação ou realocação/expansão. Dellaméa (2001) fez uma análise por modalidades de investimentos do programa de 1989 a 2008 e concluiu que cerca de 75% dos protocolos assinados são para a expansão de unidades já existentes, enquanto que a minoria, por volta de 25%, para a implementação. A autora observa que “a implementação de novas unidades não era o objetivo principal das indústrias, mas sim melhorar as unidades já existentes com a intenção de aumentar a produção” (DELLAMÉA, p. 200, 2001).

No grupo de empresas selecionado desse trabalho, que são as 50 maiores empresas com fruição do FUNDOPEM de 1998 a 2008, apenas 4 iniciaram seus projetos ao longo do período analisado. Como estas empresas não tinham valores para arrecadação de ICMS, valor adicionado e empregos antes do início do projeto, constata-se que foram projetos de implementação, conforme tabela 04 em anexo. Ou seja, essas indústrias entraram em funcionamento junto com o incentivo fiscal concedido.

¹³ Os 12 projetos iniciaram entre 1995 e 1998 e irão terminar entre 2013 e 2014.

4.1.2.1 ANÁLISE DO GRUPO DE EMPRESAS COM TÉRMINO DA FRUIÇÃO ANTES DE 2008

A maioria das empresas em análise terminou seus projetos antes do final do período analisado, sendo eles no total de 33. Este grupo de empresas iniciaram seus projetos entre os anos de 1994 e 1998 e terminaram entre 2002 e 2006. Destaca-se que 21 dessas empresas receberam o incentivo do FUNDOPEM em 1998, período no qual o governador Antonio Britto modificou a lei do programa, alterando o benefício de fundo perdido para financiamento. Ribas Junior (p. 25, 2004) ressalta que esta alteração foi aplicada “apenas nos projetos solicitados a partir de 1998, permanecendo a regra anterior – todo incentivo sob a forma de subsídio – para os empreendimentos já beneficiados e sobre as solicitações protocoladas até 31 de dezembro de 1997 “.

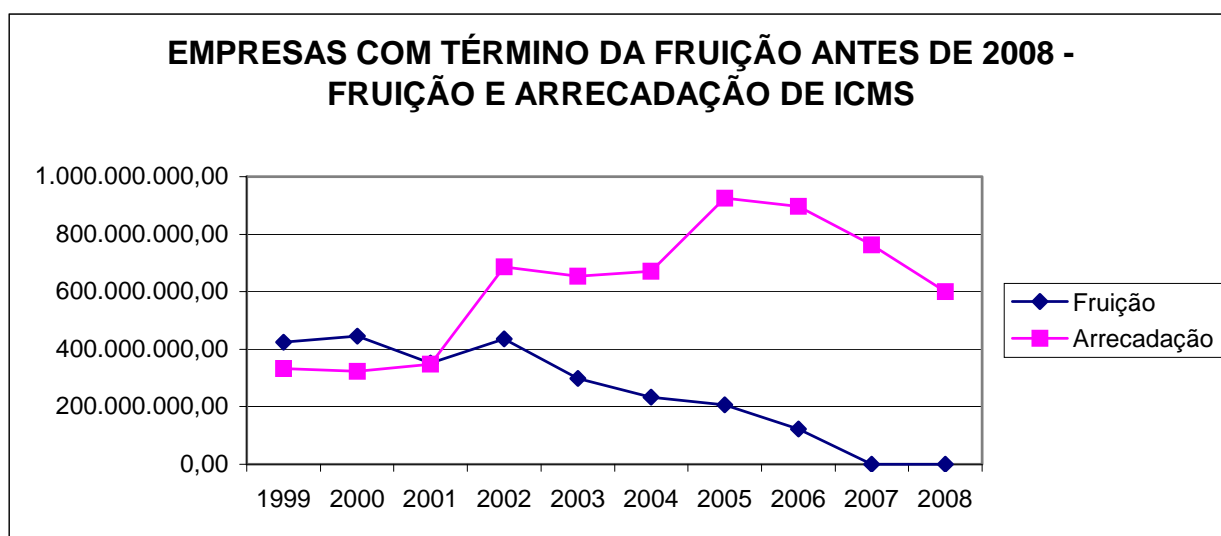


Gráfico 7 - Fruição e arrecadação de ICMS das empresas com término de fruição
Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

O gráfico 7, acima, expõe os dados de fruição e arrecadação tributária de ICMS desse grupo de empresas. Os valores dos incentivos recebidos não têm mudanças significativas nos primeiros anos, tendo pequenas oscilações até 2002. Depois, a fruição vai caindo gradualmente até o término do incentivo em 2007.

Comparando com a arrecadação, nota-se que nos primeiros anos houve pequenos acréscimos nos valores. Em 2002, teve um significativo aumento, mesmo ano em que a fruição aumenta de valores. Depois, não houve mudanças significativas, enquanto que o valor de fruição começou a declinar. Em 2005, há um expressivo aumento, atingindo seu valor maior: R\$ 925.911.330,94.

A mais significativa conclusão que o gráfico expõe é no período em que não há mais fruição, ou seja quando terminou o prazo de fruição dessas empresas, a maioria em 2006. Nos anos em que as empresas não estavam mais usufruindo do benefício do incentivo fiscal, a arrecadação foi declinante, fato que não aconteceu em nenhum momento analisado.

O próximo gráfico 8, apresenta o comportamento do valor adicionado das empresas no período. Com a análise a partir de 2001, percebe-se que inicialmente o valor adicionado tem pequeno aumento e depois mantém-se no mesmo patamar. Apresenta, como a arrecadação de ICMS, desempenho declinante quando há o fim do benefício do FUNDOPEM.

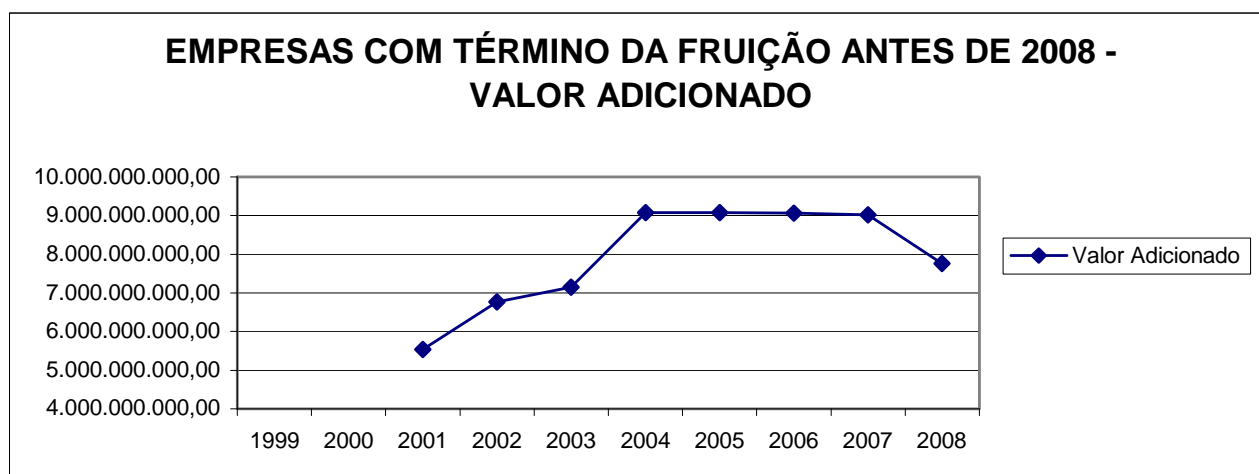


Gráfico 8 - Valor adicionado das empresas com término de fruição antes de 2008.

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Verificando o desempenho do número de empregos desse grupo de empresas, conclui-se que não houve alterações significativas. A mão-de-obra empregada teve maiores valores nos anos de 2005 e 2006, período em que a fruição apresentava comportamento declinante. Como as demais variáveis

analisadas, os empregos também tiveram queda nos últimos anos, mas pouco expressiva. O gráfico 9 a seguir apresenta o desempenho dos empregos.

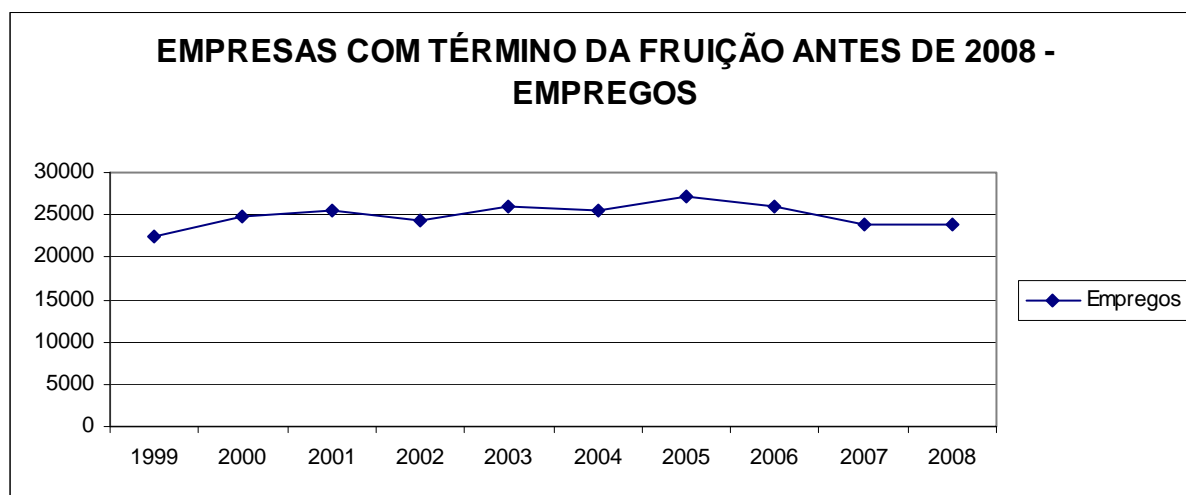


Gráfico 9 - Emprego das empresas com término de fruição antes de 2008.

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Conforme apresentado, as variáveis arrecadação de ICMS, valor adicionado e empregos desse grupo de empresas que terminaram o período de fruição antes de 2008, apresentaram tendência declinante no período pós FUNDOPEM. Excluindo fatores externos, conclui-se que o incentivo fiscal é essencial para esse grupo de empresas, pois depois de não haver mais a fruição, as variáveis apresentam diminuição nos valores.

Além disso, comparando o ano inicial 1999 com o último de fruição, 2006, constata-se que o volume de arrecadação de ICMS e de valor adicionado cresceu. O FUNDOPEM foi efetivo durante o prazo dos projetos destas empresas, ao final do período verificou-se que os objetivos do programa foram alcançados para essas duas variáveis. Mas, a questão social não teve melhora, o número de mão-de-obra empregada permaneceu praticamente no mesmo patamar.

4.2 ANÁLISE POR SETORES

O seletor grupo analisado está dividido em 17 setores de indústrias diferentes. Foram selecionados os que apresentam maior número de representantes para uma análise individual. Ademais, será comparada a arrecadação tributária de ICMS desses setores com os valores de arrecadação de seus respectivos setores e com a arrecadação do Estado. Todos os valores foram corrigidos pelo média anual do índice IGP-DI de 2009.

A utilização do incentivo fiscal como instrumento político é justificada por políticos e pesquisadores para a promoção do desenvolvimento e bem estar econômico global dos cidadãos. As leis que regem esse tipo de política estão formuladas com condicionantes para a liberação dos recursos para as empresas. Como por exemplo, na lei vigente do programa (Lei nº 11.916/03) prevê entre as diretrizes o desenvolvimento e a ampliação do parque industrial, redução das desigualdades regionais e a geração significativa de empregos. A seguir, serão analisados 4 setores e através de seus dados, desconsiderando fatores externos e influências, será possível concluir se os setores de maior representatividade no grupo das 50 maiores empresas em fruição justificam o uso do incentivo e se através da melhora das variáveis arrecadação de ICMS, valor adicionado e empregos contribuem para o desenvolvimento do Estado.

4.2.1 SETOR BEBIDAS

O setor de bebidas no grupo de empresas com maior fruição de 1998 a 2008 conta com 5 representantes, 10% do total. O gráfico 10, a seguir, apresenta a evolução da fruição no período.

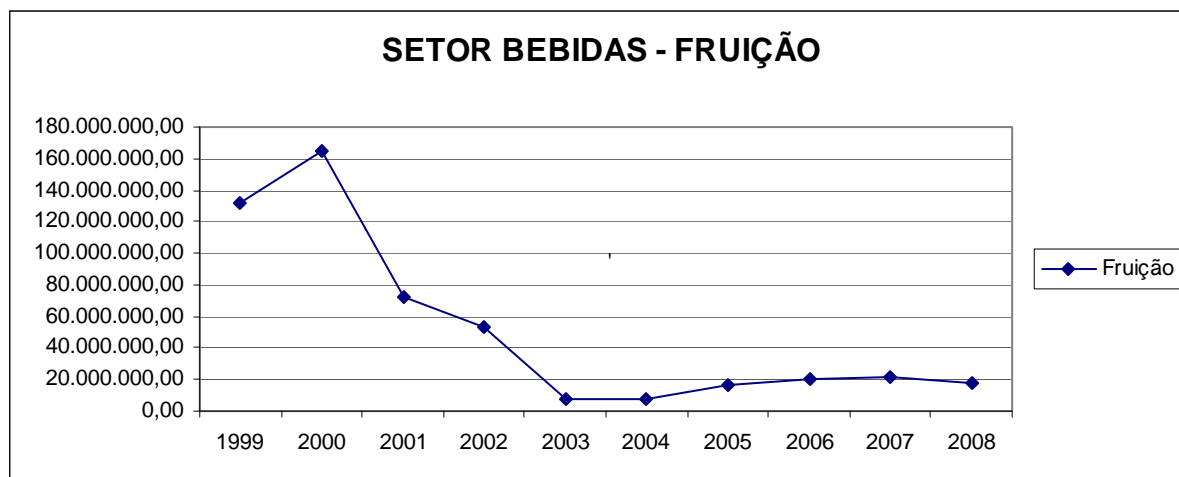


Gráfico 10 - Fruição do setor de bebidas.

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Conforme o gráfico, o setor teve maior volume de fruição entre 1999 e 2003, alcançando seu máximo em 2000. A partir deste ano entrou em declínio, mantendo-se nos anos subsequentes no mesmo patamar. Comparando com os valores de arrecadação tributária de ICMS e valor adicionado, de acordo como os gráficos 11 e 12, a seguir conclui-se que:

- Entre 1998 e 2000, enquanto a fruição aumentou, tendo seu valor máximo, a arrecadação diminuiu. No ano seguinte, as duas variáveis declinaram. Já em 2003 inicia-se um desempenho inverso entre as duas, enquanto a fruição continua declinando a arrecadação começa a aumentar. A partir de 2005, quando a fruição não tem mudanças significativas, permanecendo no mesmo patamar, a arrecadação eleva-se expressivamente.

- Comparando com o valor adicionado, de 2001 a 2005 apresentam queda nos valores, sendo a da fruição mais expressiva. Entretanto, nos anos subsequentes, enquanto a fruição permanece sem grandes mudanças, o valor adicionado cresce significativamente, assim como a arrecadação.

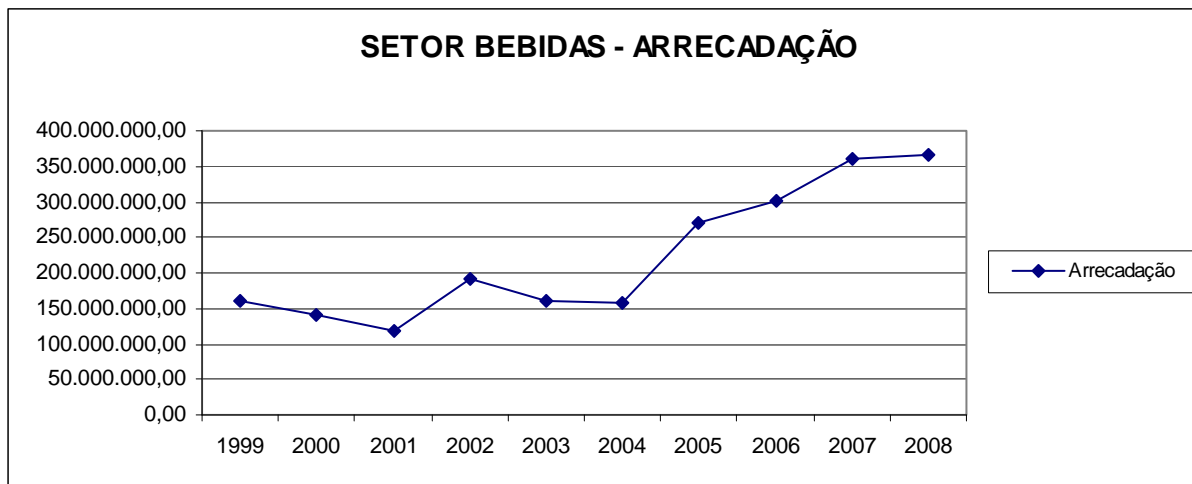


Gráfico 11 - Arrecadação de ICMS do setor de bebidas

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

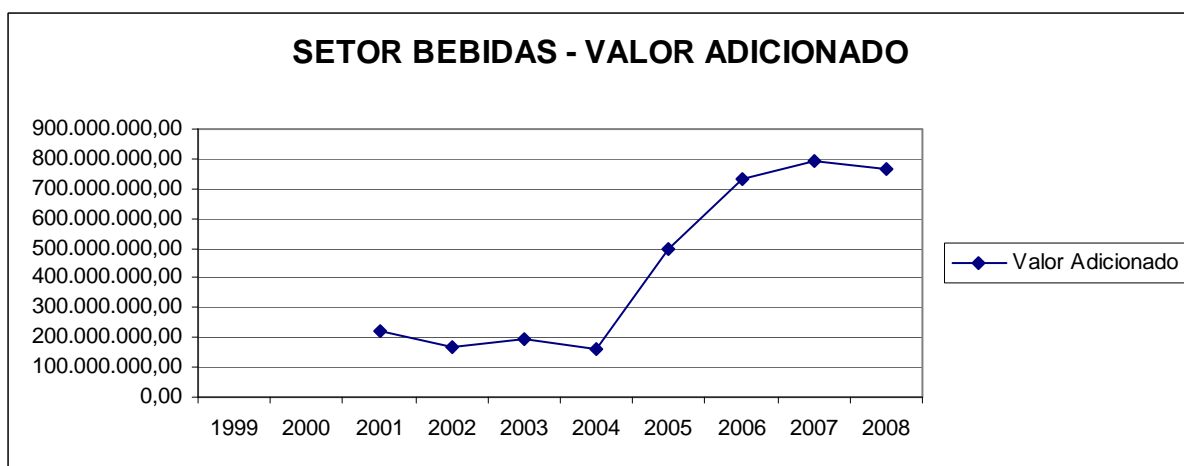


Gráfico 12 - Valor adicionado do setor de bebidas.

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Com relação à arrecadação de ICMS, a apresentação do potencial de arrecadação é feita no gráfico 13, a seguir. Nota-se que o potencial é maior nos últimos anos. A explicação para isso é a de que a fruição é uma parte do imposto das empresas, que é transformado em recursos via incentivo. Ou seja, sem fruição ou com pouca, o potencial mostra como seria a arrecadação sem o incentivo (quando há pouca, os valores da fruição contam como possível arrecadação, caso não tivessem incentivo). Então, verifica-se que nos últimos anos, quando a fruição cai e permanece praticamente no mesmo patamar, o potencial aumenta, mostrando que este grupo de empresas pode apresentar uma melhora na questão financeira, arrecadando mais impostos.

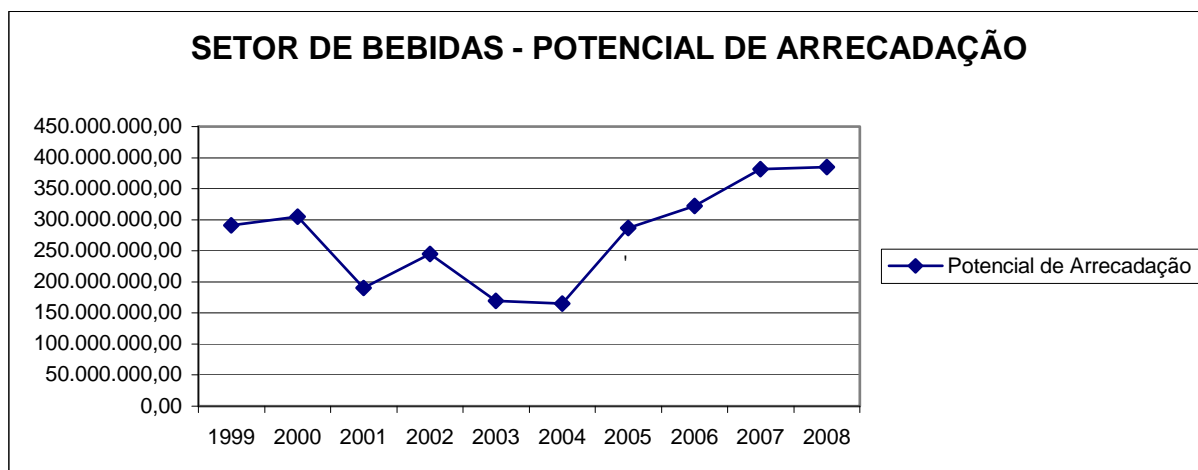


Gráfico 13 - Potencial de arrecadação do setor de bebidas.

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Em relação aos empregos do setor, exposto no gráfico 14, inicialmente teve mais pessoal empregado, tendo uma diminuição em 2002. Depois, permaneceu praticamente constante até 2004. Em 2005 alcançou seu valor máximo, período em que a fruição permanecia sem grande alteração.

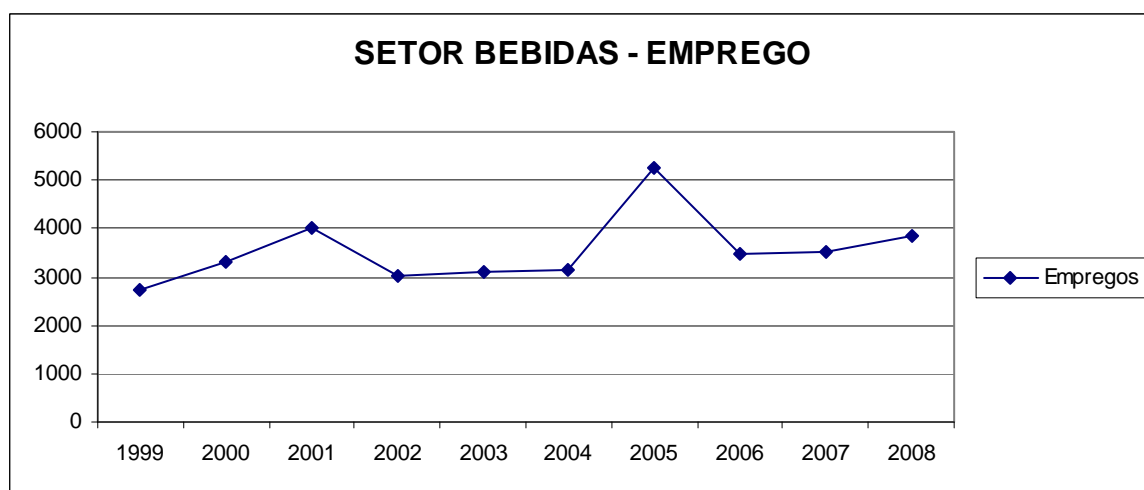


Gráfico 14 - Emprego do setor de bebidas.

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Constata-se através dos dados, que a arrecadação dessas empresas e o valor adicionado não acompanharam a tendência da fruição. No período de maior volume de recursos obtidos, o recolhimento de ICMS e o valor adicionado foram mais baixos, tendo nos últimos anos elevado-se significativamente, período no qual a fruição caiu expressivamente. Isso pode ser explicado pela diferença de tempo entre os investimentos e seus resultados. Com o incentivo maior nos anos iniciais os

investimentos realizados nestes anos terão seus resultados no final do período, devido ao tempo de maturação dos investimentos. Assim, obteve-se aumento significativo para a arrecadação e valor adicionado. Com relação a questão social, verifica-se que também houve melhora, tendo registrado aumento de 41,18% nos valores de emprego ao longo do período analisado.

Portanto, neste setor conclui-se que o uso do incentivo fiscal é justificado pelo aumento apresentado nos valores de arrecadação de tributos, valor adicionado e geração de empregos. O FUNDOPEM colaborou com a prosperidade da empresa e da sociedade como um todo. Conclusão esta baseada unicamente nos dados referentes ao FUNDOPEM e as empresas beneficiadas, excluindo fatores externos.

4.2.1.1 COMPARAÇÃO COM A ARRECADAÇÃO DE ICMS DO SETOR

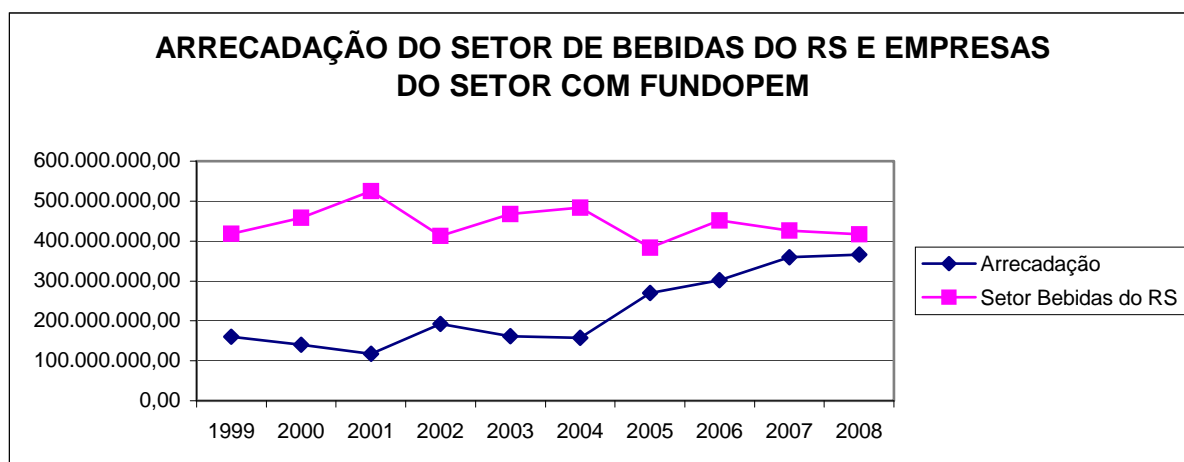


Gráfico 15 - Comparativo da arrecadação de ICMS do setor de bebidas do Rio Grande do Sul e do grupo de empresas com FUNDOPEM.

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

O gráfico 15 acima expõe a arrecadação de ICMS do setor de bebidas descontado dos valores do grupo de empresas com FUNDOPEM e destas empresas. De 1999 a 2004, elas diferem quanto a trajetória, enquanto a arrecadação do setor baixa a das empresas aumenta e o contrário também. O setor apresenta baixa no recolhimento do imposto até 2001, enquanto as empresas

selecionadas alta. Depois o comportamento se inverte, retomando em 2003. A partir de 2005, o curso de ambas variáveis é semelhante, de aumento de arrecadação.

Portanto, as empresas selecionadas apresentaram valores positivos diferente do setor entre 1999 e 2001 e entre 2002 e 2004. Nos outros anos apresentou baixa enquanto o setor alta e de 2005 até o final ambas cresceram. Ou seja, no período como um todo a arrecadação de ICMS das empresas não teve significativa diferença para o setor.

4.2.2 SETOR CALÇADISTA

Historicamente, o setor calçadista é um dos mais importantes do Rio Grande do Sul. Segundo a Resenha Estatística de 2009 elaborada pela Associação Brasileira das Indústrias de Calçados (ABICALÇADOS) o Estado é considerado o berço do calçado no Brasil e contém a maior concentração de empresas e pessoal ocupado na produção, em comparação com os demais Estados brasileiros. Entre as 50 empresas selecionadas do FUNDOPEM, 10% delas são deste setor. O gráfico 16, a seguir, apresenta a evolução dos valores de fruição e arrecadação de ICMS deste grupo de empresas.

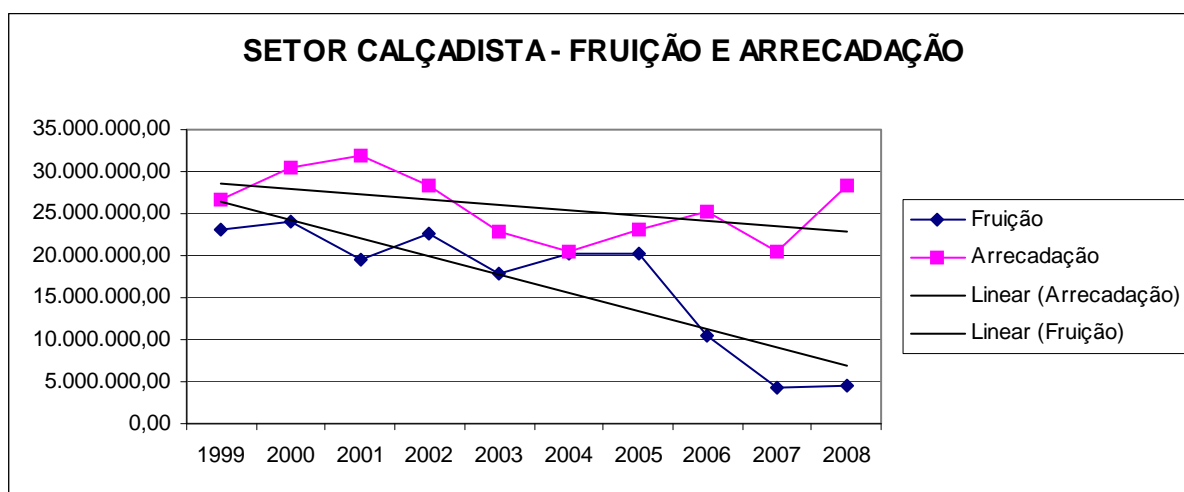


Gráfico 16 - Fruição e arrecadação de ICMS do setor calçadista.

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

A fruição diminuiu 80,62% de 1999 para 2008, enquanto a arrecadação aumentou 6,08%. Como mostram as linhas de tendência, ambas variáveis declinam ao longo do período. Entretanto, a arrecadação de ICMS no último ano apresenta um aumento expressivo. Essa constatação pode ter relação com o potencial de arrecadação da empresa, visto que a tendência de quando há pouca ou nenhuma fruição é de aumento do recolhimento do ICMS, pois a fruição é parte da arrecadação que não é transferida para o Governo.

O comportamento do valor adicionado deste grupo de empresas apresenta comportamento semelhante ao da fruição: declina ao longo do período analisado. A variação percentual foi de 31,96%. O gráfico 17 abaixo expõe a evolução dos valores de valor adicionado a partir de 2001.

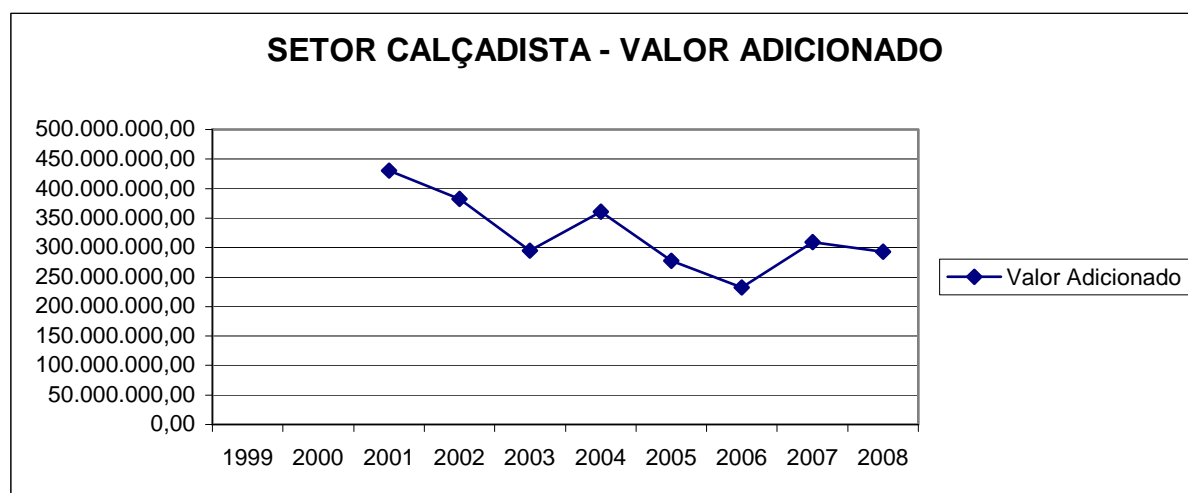


Gráfico 17 - Valor adicionado do setor calçadista.

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

A análise mais interessante deste setor é referente aos postos de trabalho, já que o Estado é o que mais emprega nesta atividade, 37%, segundo Resenha Estatística da ABICALÇADOS. Por isso, será feita a comparação da mão-de-obra empregada das empresas calçadistas com FUNDOPEM do Estado com a mão-de-obra empregada no Brasil, conforme os gráficos 18 e 19, respectivamente.

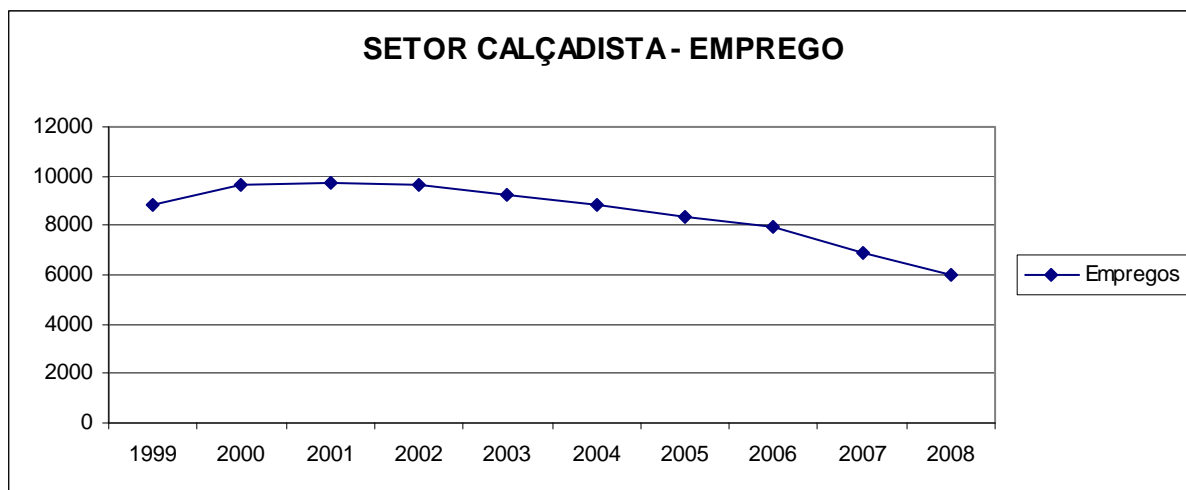


Gráfico 18 - Emprego do setor calçadista.

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

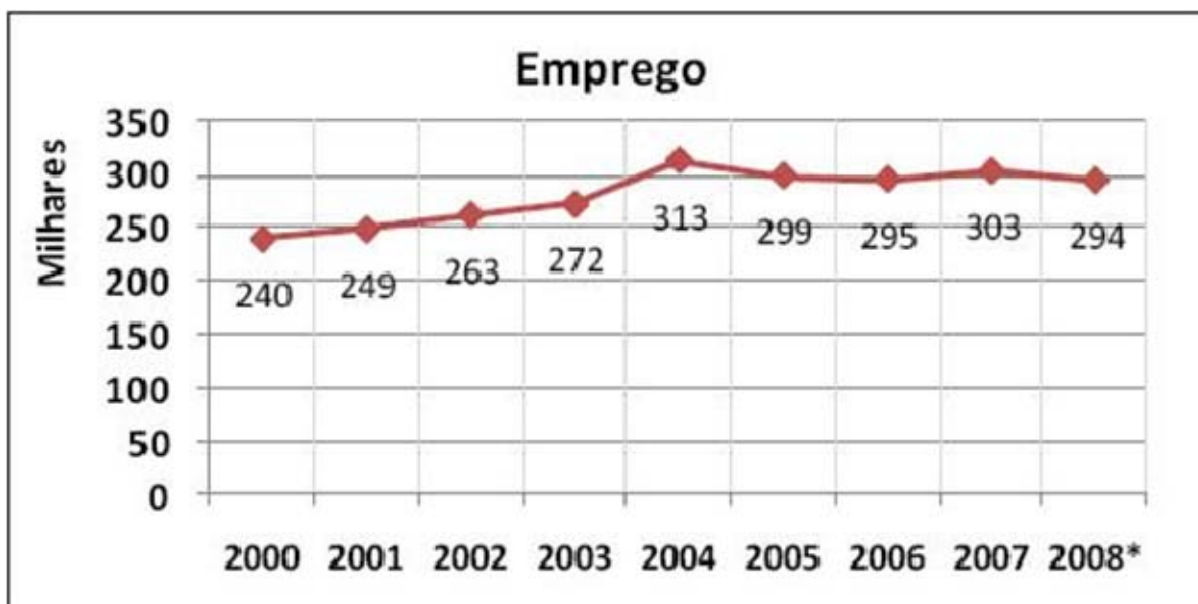


Gráfico 19 - Emprego do setor calçadista no Brasil.

Nota: estimativa de emprego para o ano de 2008 pelo saldo negativo de 8,7 mil postos de trabalho entre admissões e desligamentos registrados pelo TEM (CADEG Dez/2008)

Fonte: TEM – RAIS. Elaborado pela UIC ABICALÇADOS

Primeiramente, destaca-se que o número de empregados teve tendência declinante, assim como a fuição, conforme gráficos 18 e 16 respectivamente. E, nota-se que quando os valores de incentivo foram maiores, nos primeiros anos em questão, o volume de pessoal empregado também foi maior, em comparação com os últimos anos analisados. Em 1999 havia 8.847 pessoas empregadas neste grupo de empresas, enquanto em 2008 6.012, ou seja, uma queda de 32,04%. Somente de 1999 a 2001 é que registrou-se pequena elevação.

Comparando com o pessoal empregado do Brasil, constata-se que no país houve um aumento de 22,5%, enquanto nas empresas com incentivo fiscal no Estado houve queda. Ou seja, no Estado que mais emprega no setor calçadista do Brasil, as empresas que usufruem de um incentivo fiscal não acompanham a evolução positiva de postos empregados do país.

Portanto, conforme os dados apresentados, o FUNDOPEM apresenta-se como determinante no grupo de empresas do setor calçadista com incentivo fiscal. A fruição declinou de 1999 a 2008, devido ao fim do prazo de fruição de algumas empresas antes de 2008 ou pela diminuição do valor fruído das mesmas. E constatou-se também que o número de empregos, a arrecadação de ICMS e o valor adicionado apresentaram queda nos valores ao longo do período analisado. Ressalta-se que essa é uma análise fechada do programa FUNDOPEM, não sendo considerada fatores externos que poderiam influenciar nas variáveis.

Além disso, destaca-se que há forte guerra fiscal entre os Estados brasileiros neste setor e também há a concorrência da China, para onde empresas gaúchas se deslocaram. Assim, o programa contribui decisivamente para segurar estas empresas no Estado.

4.2.2.1 COMPARAÇÃO COM A ARRECADAÇÃO SETORIAL CALÇADISTA

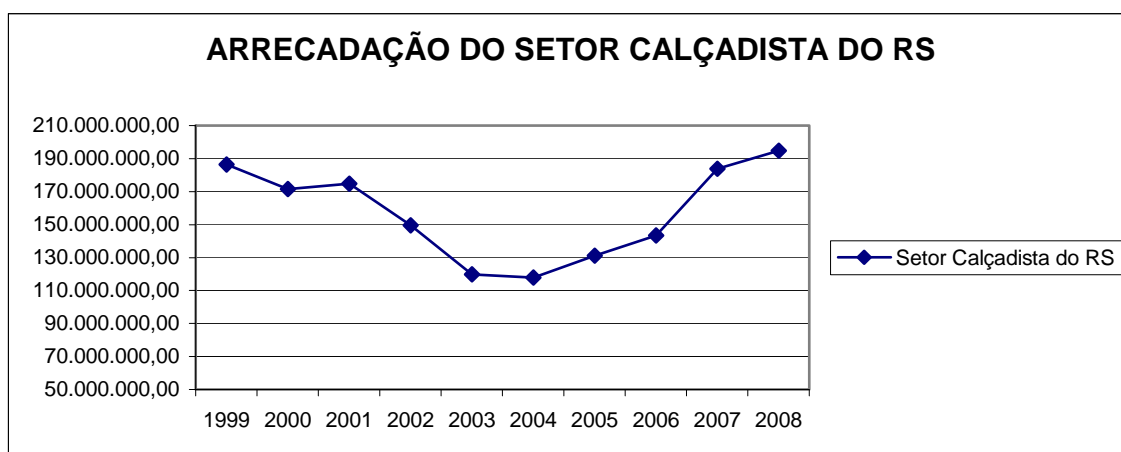


Gráfico 20 - Arrecadação de ICMS do setor calçadista do Rio Grande do Sul.
Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

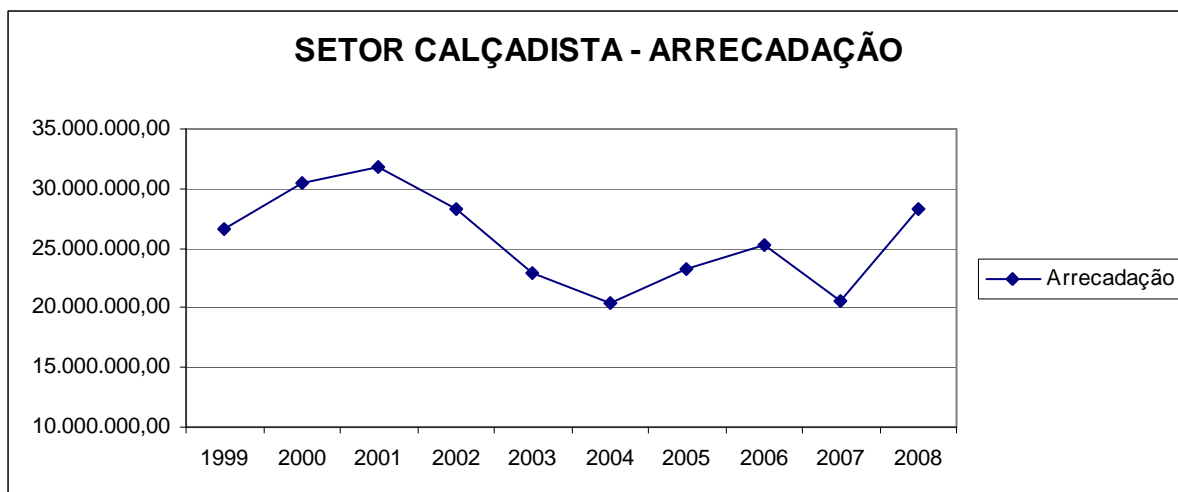


Gráfico 21 - Arrecadação de ICMS das empresas com FUNDOPEM do setor calçadista.

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Para a análise desta subseção será utilizado os gráficos 20 e 21 acima, que contém a evolução dos dados de arrecadação de ICMS do setor calçadista do Estado descontados do grupo de empresas do setor com FUNDOPEM dentre as 50 empresas selecionadas neste trabalho e a arrecadação deste grupo, respectivamente. Comparando o ano inicial e final, percebe-se que a tendência de ambos é semelhante, de pequeno aumento de 1999 para 2008.

De 1999 para 2000, o curso das variáveis difere, a arrecadação do setor cai enquanto a do grupo de empresas com FUNDOPEM se eleva. Até 2006, ambas seguem a mesma trajetória: declinam de 2001 até 2004, voltando a crescer no ano seguinte. Depois, no ano de 2007 a arrecadação de ICMS cai no grupo de empresas enquanto o setor calçadista continua crescendo. Em 2008, as empresas retomam o crescimento de recolhimento de imposto.

Logo, pode-se constatar que as empresas do setor calçadista com FUNDOPEM seguiram a tendência do setor no Estado na maioria dos anos analisados. Assim, verifica-se que mesmo com o incentivo, essas empresas apresentaram o mesmo comportamento do setor, tendo diferença positiva nos primeiros anos, em que apresentou alta enquanto o setor baixa.

4.2.3 SETOR CARNES

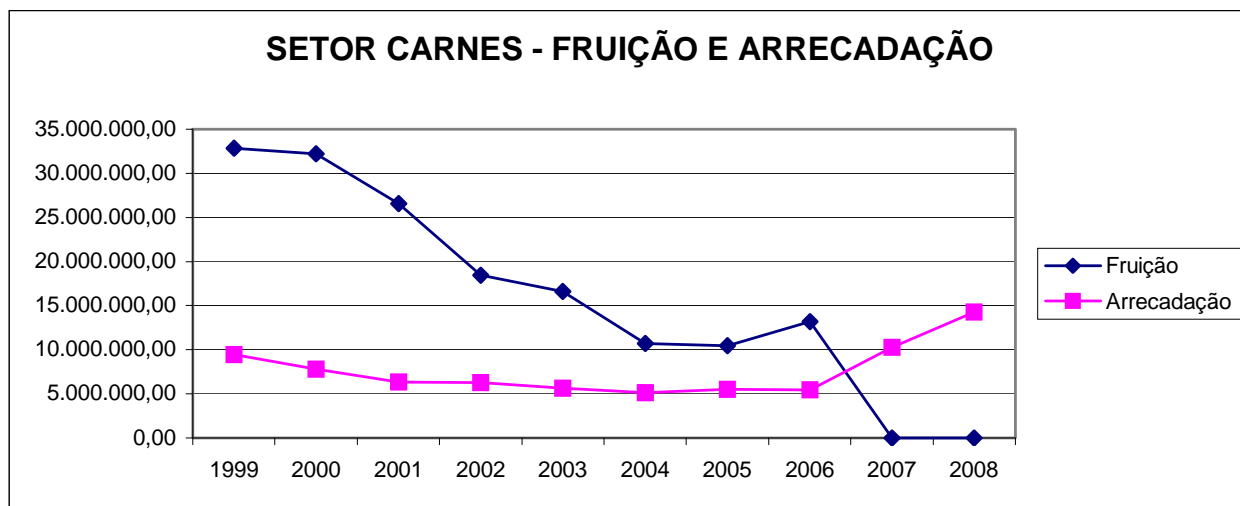


Gráfico 22 - Fruição e arrecadação de ICMS do setor de carnes.

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

O setor de carnes é o que tem maior número de representantes entre as 50 maiores empresas em fruição, pois conta com 6 empresas, equivalente a 12% do total. O gráfico 22 acima, apresenta a evolução dos dados de fruição e arrecadação de ICMS deste setor. Conforme os dados, ambas variáveis têm comportamento semelhante até 2004, de queda de valores, sendo a da fruição mais acentuada. A partir de então o recolhimento de ICMS se elevou e a fruição teve uma elevação em 2006.

Em 2007 e 2008 não há fruição, porque todas as empresas que compõem esse grupo terminaram seus prazos de fruição em 2006. Percebe-se então que a arrecadação tributária eleva-se nesse período, devido ao não abatimento da fruição do recolhimento de ICMS, uma tendência natural devido à natureza de apropriação de incentivo, o crédito fiscal presumido.

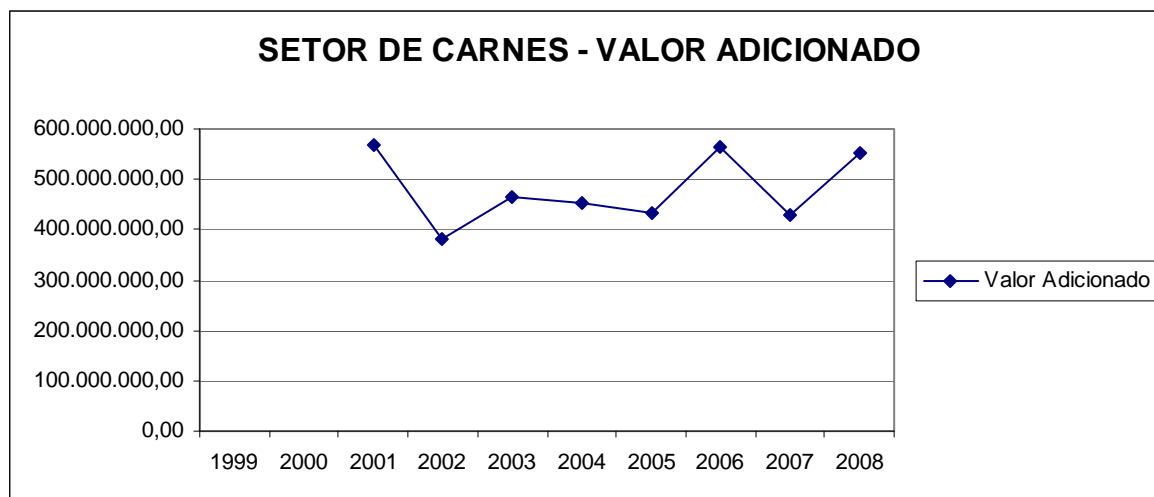


Gráfico 23 - Valor adicionado do setor de carnes.

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Comparando a fruição dessas empresas apresentadas no gráfico 22 com o valor adicionado das mesmas no gráfico 23, nota-se que ambas declinam significativamente de 2001 para 2002. No ano seguinte, o valor adicionado sobe e a fruição continua a cair. De 2003 para 2005, as variáveis apresentam queda e em 2006 alta. Quando não há mais fruição, o valor adicionado cai 2007 voltando a subir no ano seguinte.

Em relação aos postos de trabalho criados, de 1999 a 2006, a variável teve evolução positiva, com exceção de 2000 para 2002. Comparando estes valores dispostos no gráfico 24, a seguir, com a fruição das empresas no gráfico 22, constata-se que analisando as tendências, a fruição cai enquanto a mão-de-obra eleva-se. Entretanto, quando não há mais o incentivo, o número de empregados diminui.

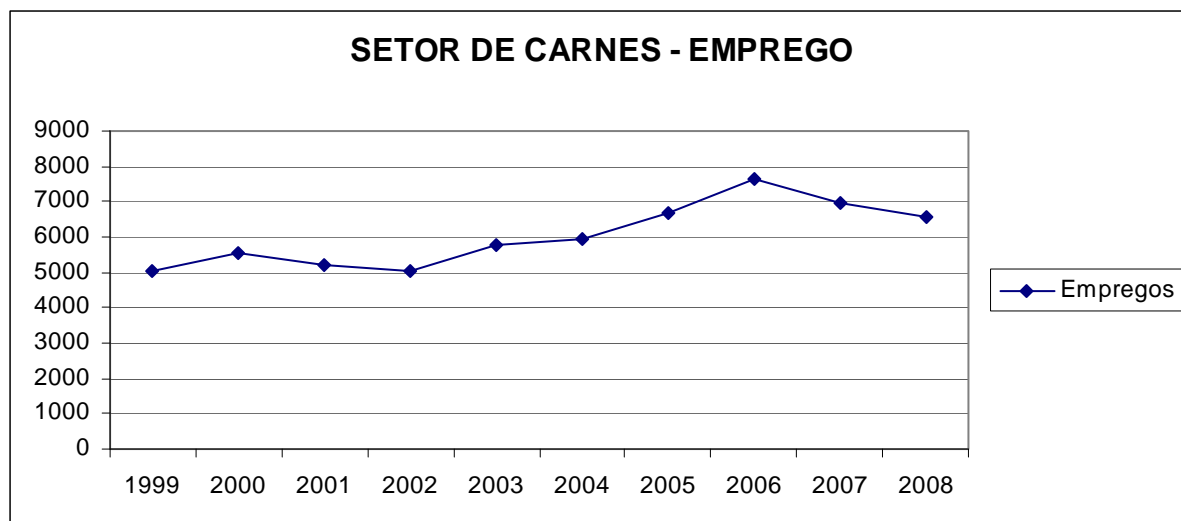


Gráfico 24 - Emprego do setor de carnes.

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Portanto, de acordo com a análise dos dados acima, conclui-se que todas as empresas do setor tiveram seus termos de incentivo em 2006. O valor adicionado apresentou, de um modo geral, o mesmo comportamento da fruição, mas após o fim do prazo de fruição não apresenta relação com o fato. A arrecadação de ICMS teve queda nos anos com fruição e subiu após 2006, como já explicado, devido ao modo de apropriação do incentivo, no qual a empresa reduz o imposto a recolher devido ao lançamento do crédito fiscal. E, os postos de trabalho apresentaram evolução positiva ao longo dos anos de incentivo e queda quando não havia mais fruição.

Assim, conclui-se que no setor de carnes o FUNDOPEM influenciou positivamente na variável postos de trabalho já que aumentou 52,33% de 1999 para 2006 e diminuiu 13,88% de 2006 para 2008. Ademais, o incentivo teve impacto negativo na arrecadação de tributos, pois teve queda de 42,15% de 1999 para 2006.

4.2.3.1 COMPARAÇÃO COM A ARRECADAÇÃO DO SETOR DE CARNES

Os gráficos 25 e 26 abaixo mostram a evolução dos dados da arrecadação de ICMS do setor de carnes no Estado descontados das empresas do setor do grupo

das 50 maiores empresas em fruição e a arrecadação deste grupo de empresas do setor com FUNDOPEM no período analisado, respectivamente.

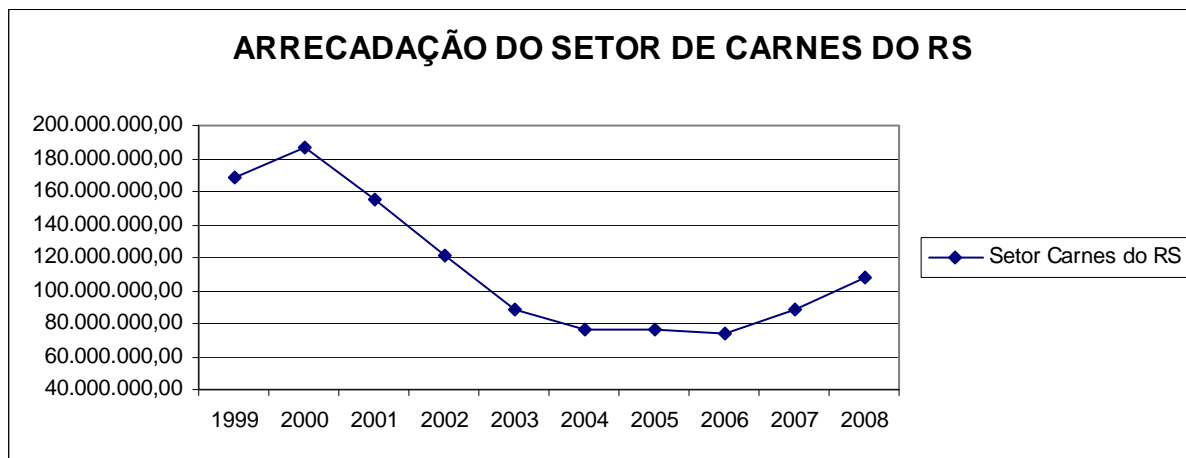


Gráfico 25 - Arrecadação de ICMS do setor de carnes do Rio Grande do Sul.
Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

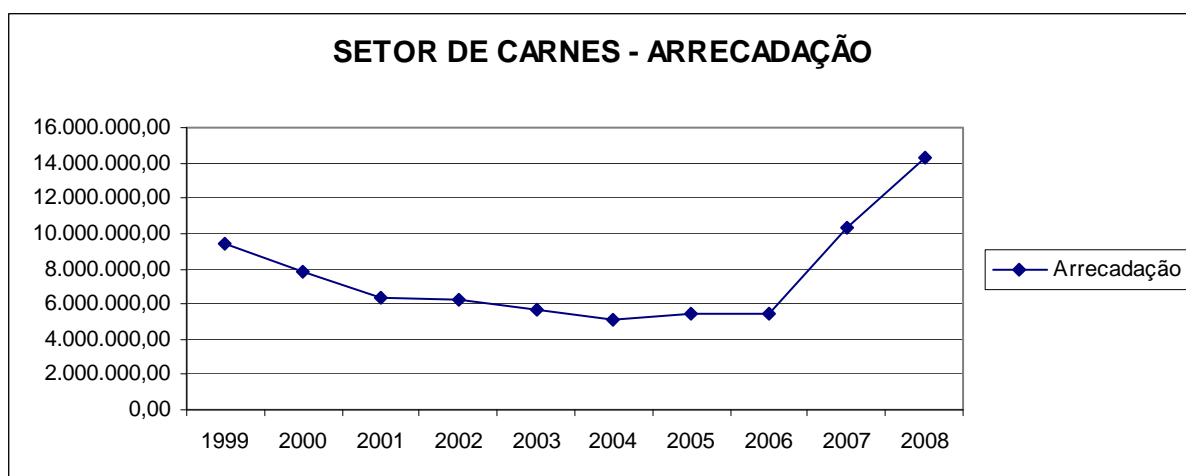


Gráfico 26 - Arrecadação de ICMS do setor de carnes.
Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Comparando o desempenho de ambos, nota-se que de 1999 para 2000 a arrecadação do setor subiu, enquanto do grupo de empresas declinou. Depois, as variáveis apresentam o mesmo comportamento: declínio até 2006, sendo de 2000 a 2002 mais significativo nos valores setoriais, e alta nos anos 2007 e 2008, porém a elevação nos valores do grupo de empresas foi mais expressiva.

Assim, conforme os dados, conclui-se que o FUNDOPEM não teve impacto significativo no recolhimento de ICMS desse grupo de empresas, pois as mesmas

acompanharam a trajetória do setor. Ademais, nos anos finais, onde há uma elevação significativa, as empresas do setor não mais recebem o incentivo fiscal.

4.2.4 SETOR DE METAIS

As empresas pertencentes ao setor de metais que possuem o benefício do FUNDOPEM representam 10% do total. O gráfico 27, a seguir, apresenta os valores de fruição e arrecadação tributária deste grupo de empresas.

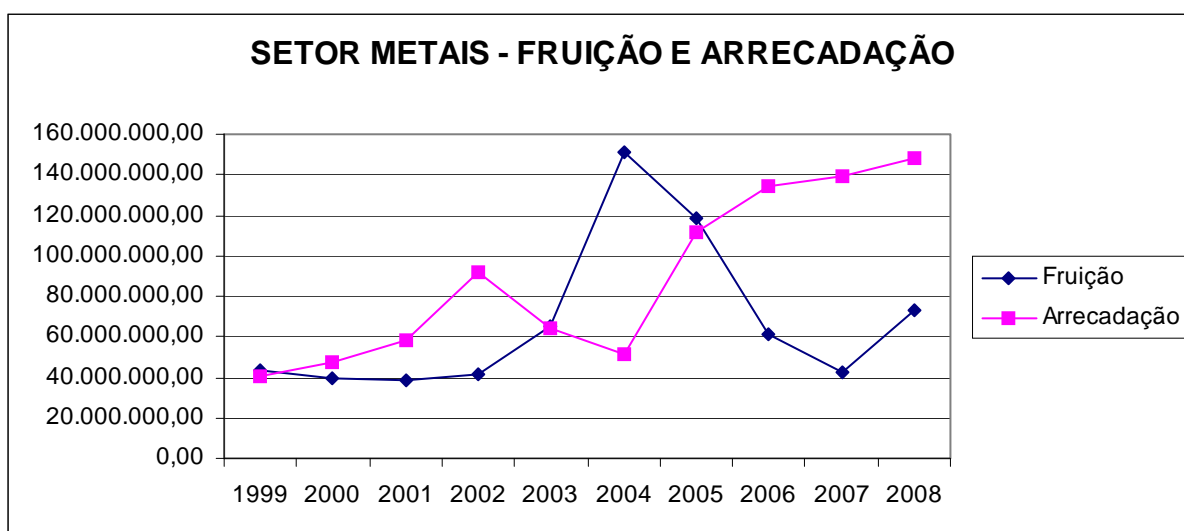


Gráfico 27- Fruição e arrecadação de ICMS do setor de metais.

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Comparando as variáveis, verifica-se que inicialmente a fruição tem uma pequena queda e depois permanece no mesmo patamar até 2002 enquanto a arrecadação de ICMS apresenta alta. Depois, nota-se um comportamento inverso de ambas: a fruição eleva-se expressivamente, tendo seu máximo valor em 2004, enquanto a arrecadação cai, por conseguinte, a fruição cai retomando ao mesmo patamar inicial em 2007 e a arrecadação sobe.

No gráfico 28, a seguir, está a evolução do valor adicionado. Utilizando o gráfico 27 anterior para a comparação com a fruição, percebe-se que inicialmente o valor adicionado acompanha a trajetória da fruição, de elevação até 2004. Depois,

quando a fruição declina, o valor adicionado continua crescendo em 2005, porém de forma menos acentuada. Após, ambas variáveis apresentam queda até 2007, retomando o crescimento em 2008.

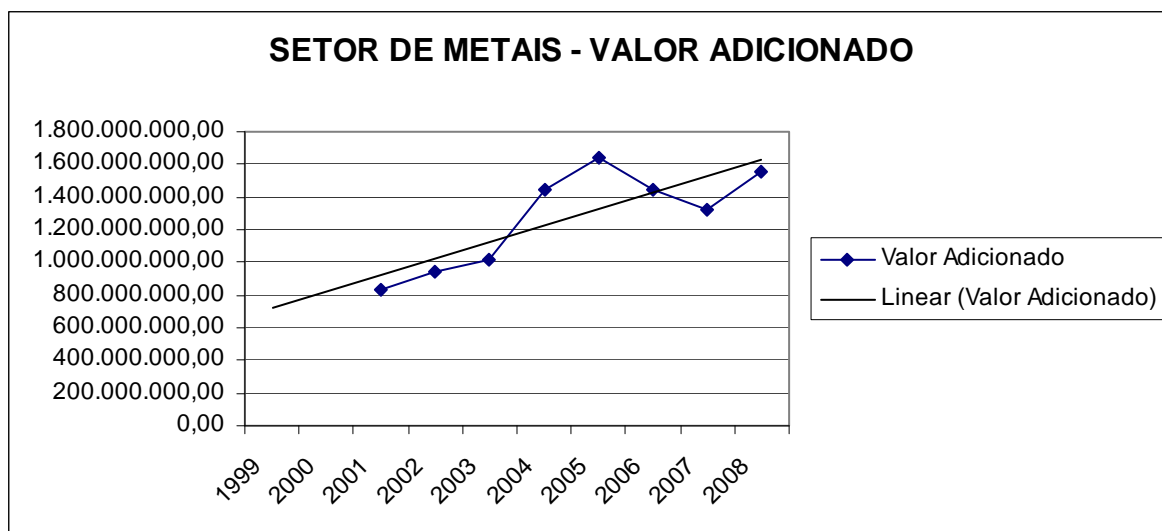


Gráfico 28 - Valor adicionado do setor de metais.

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Com relação ao número de empregados, há aumento até 2004, como a fruição, mas ainda apresenta valores maiores em 2005, ano que a fruição começa a declinar. Depois, em 2006 diminuem os postos de trabalho. Em 2007, retoma sensivelmente o crescimento, assim como em 2008. O gráfico XX apresenta a evolução destes valores.

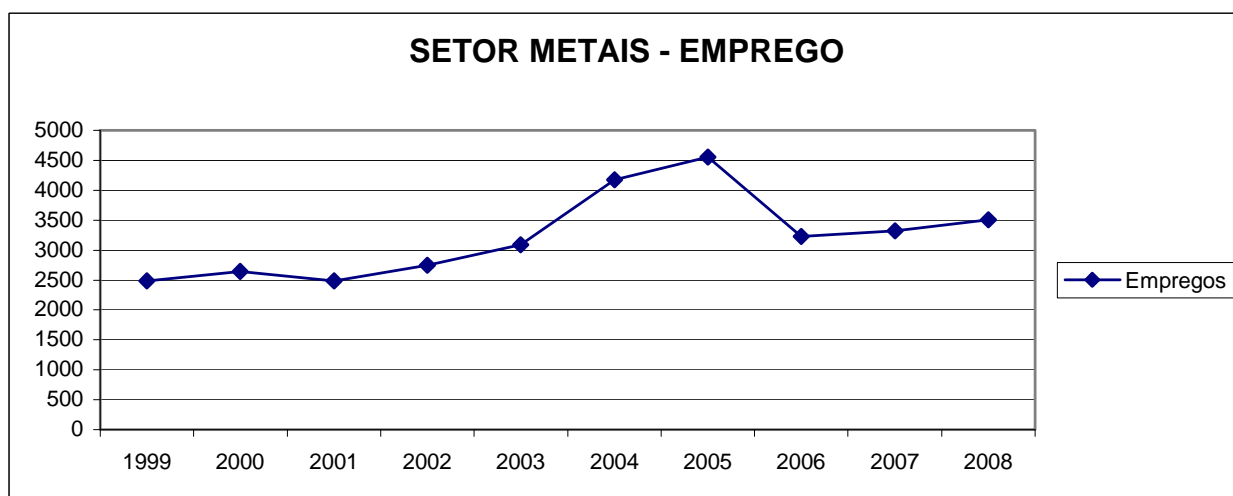


Gráfico 29 - Emprego do setor de metais.

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Com a análise dos dados do setor de metais, conclui-se que, de um modo geral, o valor adicionado e o número de empregados deste setor acompanharam a trajetória dos valores fruídos. Ou seja, o incentivo fiscal no setor apresenta-se como fundamental, baseado nestas duas variáveis.

Porém, a arrecadação não tem um comportamento igual as demais variáveis a partir de 2004. O motivo para tal fato pode ser devido ao fato de que no mesmo ano o valor de fruição foi altíssimo, diminuindo, assim, o imposto a recolher dessas empresas. Analisando apenas a tendência das variáveis, constata-se que elas se elevam ao longo dos anos. Assim, verifica-se que o incentivo fiscal colaborou com a prosperidade desse grupo de empresas.

4.2.4.1 COMPARAÇÃO COM A ARRECADAÇÃO DO SETOR DE METAIS

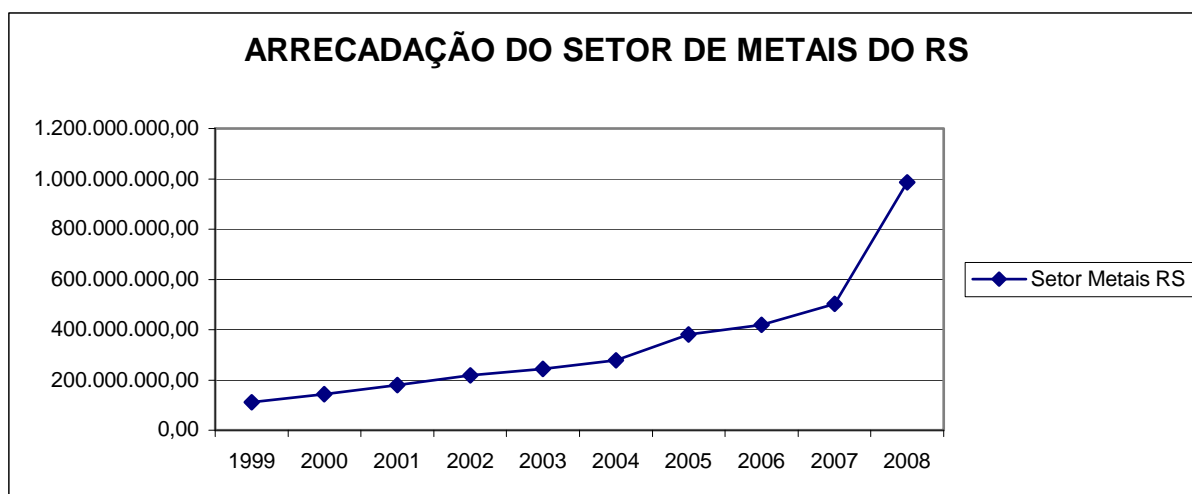


Gráfico 30 - Arrecadação de ICMS do setor de metais do Rio Grande do Sul.
Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

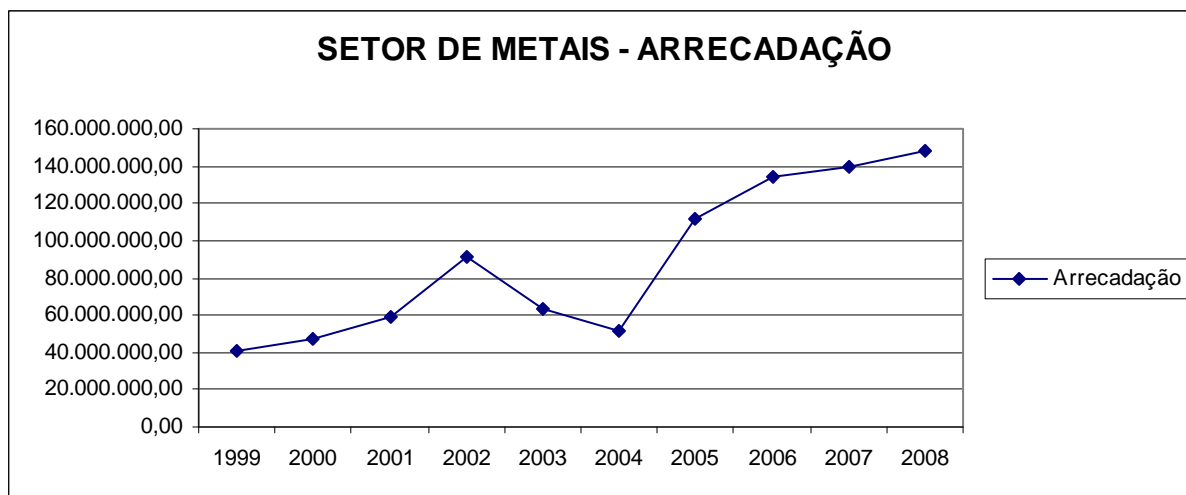


Gráfico 31 - Arrecadação de ICMS do setor de metais.

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Comparando os gráficos 30 e 31 acima, que mostram os valores da arrecadação do setor de metais no Rio Grande do Sul descontados do grupo de empresas com FUNDOPEM dentro das selecionadas 50 empresas do trabalho e a arrecadação deste grupo, nota-se que ambas elevam-se até 2002. Depois, a arrecadação do grupo de empresas cai, enquanto a do setor continua crescendo. A partir de 2004 as variáveis crescem significativamente, especialmente a arrecadação do setor de 2007 para 2008.

Assim, verifica-se que a arrecadação do grupo de empresas acompanhou a evolução do setor, com exceção da queda em 2003 e 2004. Portanto, com esta comparação, o incentivo fiscal não teve impacto significativo no recolhimento de imposto. Além disso, no ano de 2008, o setor apresentou grande alta, o que não aconteceu com as empresas selecionadas.

5. CONCLUSÃO

A utilização de incentivos fiscais como instrumento para promover o desenvolvimento econômico é prática comum em todos Estados da Federação. No Rio Grande do Sul, o principal programa é o Fundo Operação Empresa – FUNDOPEM – que vigora desde 1972. As empresas que recebem o benefício assumem o compromisso de realizar investimentos, por conseguinte devem gerar empregos e crescimento econômico-financeiro de seus empreendimentos assim, colaborando com o crescimento e o desenvolvimento da sociedade em geral.

O programa, assim como toda forma de benefício fiscal, fomenta a discussão acerca de sua eficácia, pois o volume de dinheiro que os cofres públicos deixam de arrecadar para o repasse as empresas é expressivo. Além disso, não há um número significativo de pesquisas e estudos sobre o tema e, os estudos existentes sobre incentivo fiscal geralmente apresentam resultados inconclusivos.

O presente trabalho visou à análise do programa FUNDOPEM, através da evolução dos dados das 50 maiores empresas em fruição, no período de 1999 a 2008, que representam 85,64% do total dos recursos destinados às empresas beneficiadas. Antes, foi esboçado minuciosamente o conceito de incentivo fiscal, as justificativas para o uso desta política e motivos para a sua não utilização. Ademais, foi descrita a consequência mais onerosa do uso de benefícios fiscais, a chamada guerra fiscal. Depois, foi apresentado como dispõe o incentivo na Constituição Brasileira. Por último, foi explicado o ICMS, imposto pelo qual se efetiva a maioria dos incentivos fiscais, como o FUNDOPEM.

Apresentou-se também o histórico do FUNDOPEM, suas principais leis desde sua criação, a vinculação do programa ao ICMS e a fase de subsídio e uma das principais mudanças do programa, a mudança para a forma de financiamento. Depois, foi exposta a lei nº 11.916/03 atualmente vigente. Por último, foram descritos a estrutura atual do programa e seu funcionamento.

O estudo das 50 empresas selecionadas é uma análise do programa realizada de forma fechada, apenas referente a dados do FUNDOPEM e das empresas beneficiadas, não levando em conta fatores econômicos externos e as influências que poderiam exercer sobre os dados. Foi analisado o comportamento da fruição, valor adicionado e empregos destas empresas.

Inicialmente a análise enfocou do grupo como um todo. Constatou-se que as variáveis arrecadação de ICMS e emprego apresentaram tendências positivas ao longo do período, diferente do valor adicionado que permaneceu no mesmo patamar do ano inicial analisado. Assim, conclui-se que o FUNDOPEM contribuiu positivamente na questão social e financeira das empresas. Além disso, destaca-se que a fruição teve maior volume nos anos iniciais, tendo tendência declinante e que o aumento verificado nas duas variáveis mostra o tempo necessário para maturação dos investimentos.

No grupo de mesmo período de fruição, verificou-se que 13 empresas fruíram ao longo de todo período analisado, empresas estas que ganharam prorrogação de prazo de fruição, apenas 4 iniciaram seus projetos depois de 1999 e 33 terminaram seus prazos de fruição antes de 2008. Neste grupo, foi feita a análise dos dados, para verificar como foi o comportamento antes e depois do incentivo.

Conforme a evolução dos dados, a arrecadação de ICMS, valor adicionado e empregos das empresas com término antes de 2008 apresentaram tendência declinante quando não há mais incentivo. Além disso, verificou-se também que, comparando o ano inicial de análise com o de 2006, último ano de fruição, as 3 variáveis apresentaram alta, sendo mais significativa na arrecadação de ICMS e no valor adicionado. Concluiu-se, então, que para este grupo e empresas o incentivo fiscal foi efetivo e é essencial.

Os setores com maior número de representantes dentro do grupo das 50 maiores foram: bebidas, calçadista, de carnes e metais. No setor de bebidas, as variáveis analisadas apresentaram alta no final do período, sendo mais significativo a alta registrada no valor agregado, mostrando que o incentivo fiscal colaborou com prosperidade deste grupo de empresas. Por outro lado, no setor calçadista, as três

variáveis apresentam tendência de queda, sendo o FUNDOPEM essencial para este setor, já que sofre concorrência pela busca destas empresas por outros Estados e pela China.

No setor de carnes, todas as empresas beneficiadas terminaram seus projetos em 2006. O valor adicionado apresentou queda ao longo nos primeiros anos voltando ao crescimento até 2006, quando voltou ao mesmo patamar do ano inicial do período, mas após o fim do prazo de fruição não apresenta relação com o fato. A arrecadação de ICMS foi declinante até 2006 e cresce com o final da fruição, o que pode ser explicado devido ao modo de apropriação do incentivo no qual a empresa reduz o imposto a recolher devido ao lançamento do crédito fiscal. E houve a criação de novos postos de trabalho neste setor, entretanto houve diminuição com o fim do incentivo. Assim, concluiu-se que no setor de carnes o FUNDOPEM apenas foi eficaz na geração de empregos, não apresentando o mesmo resultado para o valor adicionado e arrecadação.

No setor de metais, a arrecadação de ICMS, valor adicionado e empregos apresentam tendência de alta ao longo do período. Destaca-se que no ano de 2004 e 2005 a fruição alcançou seus maiores valores do período e nestes anos o emprego e o valor adicionado acompanharam a alta, ao contrário da arrecadação que apresentou baixa significativa (esse fato ocorreu provavelmente devido ao modo de apropriação do incentivo, em que é abatido do imposto a recolher do período). Deste modo, concluiu-se que o FUNDOPEM também foi efetivo neste setor.

Com essas análises, ressaltando que é uma análise fechada do programa, desconsiderando influências externas, buscou-se mostrar como foi o comportamento das principais variáveis que entram no mérito do incentivo fiscal e que estão previstos na maioria das leis que regeram e a vigente do FUNDOPEM. Constatou-se que em todo grupo das 50 maiores empresas de fruição, o programa proporcionou melhoria na questão social e financeira, e no grupo de término antes de 2008 mostrou-se essencial, pois houve aumento nas três variáveis no período e queda quando terminou a fruição. Ademais, analisando os setores, de maneira geral o FUNDOPEM também colaborou com a melhoria das empresas. Com exceção do setor de carnes, em que só foi verificada melhora na geração de empregos. E o

setor calçadista, que tem perdido muitas empresas para outras localidades, tendo o FUNDOPEM colaborado para a permanência de algumas empresas.

Portanto, o presente trabalho constatou prosperidade no grupo das 50 maiores empresas em fruição do FUNDOPEM. Porém, a análise feita foi simples, para obter-se resultados mais consistentes é necessário uma análise minuciosa de todas as empresas e considerar o ambiente político e econômico a qual se inserem.

6. REFERÊNCIAS

ABICAÇADOS, Associação Brasileira das Indústrias de Calçados. Resenha Estatística 2009. UIC, Unidade de Inteligência Comercial. Novo Hamburgo – RS, 2009.

Disponível em: <www.abicalcados.com.br>

BALEEIRO, Aliomar. Uma Introdução À Ciência das Finanças. 16ª ed. ver. e atualizada por Dejalma de Campo – Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BARTIK, T. Who benefits from state and local economic development policies? Kalamazoo, MI:W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1991.

Disponível em: <<http://findarticles.com>>.

BRASIL, Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília, Senado Federal.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>

BRUNORI, D. State tax policy: A political perspective. Washington, DC: Urban Institute Press1 2001.

Disponível em: <<http://findarticles.com>>.

BUSS, Terry F. The Effect of State Tax Incentives on Economic Growth and Firm Location Decisions: An Overview of the Literature. Economic Development Quarterly, Boston, 2001.

Disponível em: <<http://www.sagepublications.com>>

DELLAMEA, Renata B. A política de Atração e Manutenção dos Investimentos Industriais do Estado do Rio Grande do Sul. Uma Análise do Fundo Operação Empresa. UFRGS, FCE, PPGE. Dissertação de Mestrado, 2001. Porto Alegre – RS.

GLASENAPP, Iara Garcia. O Fundopem e Seus Propósitos Dentro das Estratégias de Desenvolvimento Regional no Estado do Rio Grande do Sul. Centro de Ensino à Distância/PUC-RS. Monografia de Pós-Graduação e Gestão Fazendária, Porto Alegre, 2005.

GOSS, Ernest P.; PHILIPS, Joseph M. Do Business Tax Incentives Contribute to a Divergence in Economic Growth? Economic Development Quarterly, 1999.

Disponível em: <<http://www.sagepublications.com>>

HACK, Érico. Incentivos fiscais ao desenvolvimento regional . Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1561, 10 out. 2007. Disponível em:

<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10522>>. Acesso em: 07 abr. 2009.

KAPRON, S. R.; LENGLER, F. R. Fundopem, incentivos públicos e emprego na indústria gaúcha. In: Encontro de Economia Gaúcha, III, 2006, PUCRS. Porto Alegre: FEE, 25 e 26 mai.

Disponível em: <<http://www.fee.tche.br>>

LAGEMANN, Eugênio. Os benefícios na história gaúcha: uma aproximação ao tema. In: LAGEMANN, Eugênio (Org). 150 anos de finanças públicas. Porto Alegre: FEE, 1985.

LAGEMANN, Eugênio. O Rio Grande do Sul Frente à Integração Regional e à Globalização. In: KOHLHEPP, Gerd (Coord). Brasil: Modernização e Globalização. Madrid: Iberoamericana; Frankfurt am Main: Vervuert, 2001.

LIMA, Antônio Ernani Martins. Avaliação de impacto e de efeitos econômicos nas regiões do Rio Grande do Sul dos projetos e investimentos industriais incentivados pelo FUNDOPEM no período de 1989/1998. Porto Alegre, 2003. Tese de Doutorado – Faculdade de Administração, UFRGS, 2003.

LUGER, Michael I. E BAE, Suho. The Effectiveness of State Business Tax Incentive Programs: The Case of North Carolina. Economic Development Quarterly, 2005. Disponível em: <http://www.sagepublications.com>

MUSGRAVE, Richard A. & MUSGRAVE, Peggy B., Finanças Públicas – Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Ed. Da Universidade de São Paulo, 1980.

NETTO, Meneguetti. Os Incentivos Fiscais nos Municípios da Região Sul. Trabalho apresentado no 4º Encontro de Economia Gaúcha, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/eventos/eeg/?p=trabalhos>>

NOLL, R. G. e ZIMBALIST, A. Sports, jobs & taxes. Washington, DC: Brookings Institution, 1997. Disponível em: <<http://books.google.com.br>>.

PRADO, Sérgio; CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. A Guerra Fiscal no Brasil. São Paulo: Fundap: Fapesp; Brasília: Ipea, 2000.

REZENDE DA SILVA, Fernando A. Finanças Públicas. 1.ed. São Paulo: Atlas, 1978.

RIBAS JUNIOR, Darwin. Fundopem/RS: Análise do Funcionamento e Controle do Incentivo. Centro de Ensino à Distância/PUC-RS. Monografia de Pós-Graduação em Gestão Fazendária, Porto Alegre, 2004.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 11.916, de 02 de junho de 2003. Institui o FUNDOPEM/RS, cria o programa de harmonização do desenvolvimento industrial do Rio Grande do Sul- INTEGRAR/RS, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n. 106, p. 1, 04 jun. 2003. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=36069&Texto.html>. Acesso em: 28 jun. 2004.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Sefaz RS. 2009.

Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/index.aspx>> Acesso em: 15 de nov. 2009.

ROLNICK, Arthur J & BURSTEIN, Melvin L. Congress should end the economicwar among the states. Federal ReserveBank of Minneapolis: The Region, 1995.

Disponível em:

<http://www.minneapolisfed.org/publications_papers/pub_display.cfm?id=672>

RUCKERT, Isabel N.; BORSATTO, Maria Luiza; RABELO, Mercedes. Os desajustes estruturais das finanças públicas do RS nos anos 90. In: FLIGENSPAN, Flávio B. (Org). Economia gaúcha e reestruturação nos anos 90. Porto Alegre: FEE, 2000.

SAUTET, Frederic; SHOAF, John. Local Tax Incentives In Action: The Payment-in-lieu-of-tax Program In Memphis, Tennessee. Global Prosperity Initiative Global Prosperity Initiative, 2008.

Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1264009>

TANZI, Vito; ZEE, Howell. Tax Policy for Developing Countries. International Monetary Fund, 2001.

Disponível em: <<http://www.sagepublications.com>>

VARELA, Antônio César Ohse. Novo Fundopem/RS: Concepção, Estrutura e Perspectivas. Centro de Ensino à Distância/PUC-RS. Monografia de Pós-Graduação e Gestão Fazendária, Porto Alegre, 2004.

ZEE, Howell; STOTSKY, Janet G.; LEY, Eduardo. Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries. The International Monetary Fund, Washington, DC, USA, 2002.

Disponível em: <<http://www.elsevier.com>>

7. ANEXOS

Tabela 1 – Valores da fruição, arrecadação de ICMS, valor adicionado, emprego e potencial de arrecadação das 50 maiores empresas em fruição do FUNDOPEM de 1999 a 2008 – R\$

50 Empresas					
Ano	Fruição	Arrecadação de ICMS	Valor Adicionado	Emprego	Potencial de arrecadação
1999	651.337.612,01	485.496.396,51		32.357	1.136.834.008,52
2000	616.427.609,13	492.117.019,21		35.429	1.108.544.628,34
2001	508.462.617,85	548.163.274,95	7.314.888.343,74	36.076	1.056.625.892,80
2002	586.219.291,43	896.053.184,33	7.475.761.286,18	35.139	1.482.272.475,77
2003	462.130.165,00	819.601.399,41	6.679.805.300,26	41.713	1.281.731.564,41
2004	535.352.145,68	860.635.731,91	8.096.155.368,75	39.791	1.395.987.877,59
2005	464.318.335,47	1.262.581.025,92	8.007.139.019,14	43.546	1.726.899.361,39
2006	309.222.714,29	1.284.276.842,80	8.017.436.635,09	39.698	1.593.499.557,09
2007	217.187.749,33	1.188.016.486,62	7.942.652.499,03	38.998	1.405.204.235,95
2008	276.437.753,44	1.010.981.858,81	7.168.491.329,62	40.628	1.287.419.612,25

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Tabela 2 – Arrecadação de ICMS do Estado do Rio Grande de Sul – R\$

Ano	Arrecadação de ICMS do Estado
1999	11.114.946.591,37
2000	11.861.572.998,40
2001	12.755.800.320,59
2002	12.442.379.008,91
2003	12.074.124.516,00
2004	11.813.658.181,65
2005	12.956.913.983,60
2006	13.588.137.934,08
2007	13.394.431.446,80
2008	14.586.893.875,02

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

* ICMS sem dívida ativa, ICMS líquido.

Tabela 3 – Valores da fruição, arrecadação de ICMS, valor adicionado e emprego do grupo de empresas tiveram fruição em todo período analisado – R\$

Empresas com fruição em todo período analisado				
Ano	Fruição	Arrecadação de ICMS	Valor Adicionado	Emprego
1999	226.117.391,52	156.545.931,13		10.007
2000	162.668.825,75	173.365.315,59		10.545
2001	156.591.199,73	205.210.419,57	1.910.497.278,91	10.513
2002	148.664.063,97	208.150.739,29	1.785.897.887,65	10.641
2003	161.064.553,30	164.534.059,67	1.876.849.021,83	15.656
2004	292.709.668,03	173.705.327,73	2.329.791.089,47	14.106
2005	229.811.851,44	293.139.089,45	2.320.225.883,62	16.033
2006	153.354.179,51	342.197.884,09	2.235.242.896,57	13.108
2007	177.592.796,81	368.679.087,39	2.353.859.500,10	13.969
2008	225.343.381,35	349.262.863,79	2.708.616.830,04	15.434

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Tabela 4 – Valores da fruição, arrecadação de ICMS, valor adicionado e emprego do grupo de empresas que iniciaram seus projetos depois de 1999 – R\$

Empresas que iniciaram seus projetos depois de 1999				
Ano	Fruição	Arrecadação de ICMS	Valor Adicionado	Empregos
1999	0,00	0,00		0
2000	0,00	0,00		0
2001	0,00	0,00	0,00	0
2002	702.401,27	9.691.315,25	15.441.709,06	77
2003	2.428.918,81	6.325.867,13	16.577.353,18	77
2004	9.726.202,48	21.625.608,50	131.581.059,05	266
2005	27.476.346,87	52.218.455,68	317.646.700,16	351
2006	33.398.581,39	56.476.742,42	300.067.487,14	685
2007	39.594.952,52	68.599.508,83	413.012.598,42	1.175
2008	51.094.372,09	76.761.500,60	467.041.906,31	1.323

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Tabela 5 – Valores da fruição, arrecadação de ICMS, valor adicionado e emprego do grupo de empresas que terminaram seus projetos antes de 2008 – R\$

Empresas que terminaram seus projetos antes de 2008					
Ano	Fruição	Arrecadação de ICMS	Valor Adicionado	Emprego	Potencial de arrecadação
1999	425.220.220,49	332.164.663,21		22.349	757.384.883,71
2000	446.280.581,86	322.188.746,60		24.885	768.469.328,46
2001	352.093.141,23	347.902.386,76	5.541.263.171,46	25.562	699.995.527,98
2002	436.852.826,20	686.077.111,01	6.769.590.926,91	24.422	1.122.929.937,21
2003	298.743.647,83	653.948.487,46	7.143.284.396,63	25.981	952.692.135,29
2004	233.407.025,88	671.753.423,83	9.072.375.140,04	25.419	905.160.449,71
2005	207.117.280,09	925.911.330,94	9.079.968.717,29	27.161	1.133.028.611,03
2006	122.532.512,55	895.942.214,66	9.067.475.865,70	25.905	1.018.474.727,20
2007	0,00	762.537.003,95	9.024.970.461,10	23.853	762.537.003,95
2008	0,00	599.953.208,85	7.756.304.987,62	23.871	599.953.208,85

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Tabela 6 – Valores de fruição, arrecadação de ICMS, valor adicionado, emprego e potencial de arrecadação das empresas do setor de bebidas do grupo das 50 empresas – R\$

Empresas do setor de bebidas					
Ano	Fruição	Arrecadação de ICMS	Valor Adicionado	Emprego	Potencial de Arrecadação
1999	131.421.932,78	159.942.267,46		2.739	291.364.200,24
2000	164.631.069,36	140.656.875,16		3.315	305.287.944,52
2001	72.480.329,22	117.921.745,57	220.975.687,59	4.029	190.402.074,79
2002	53.494.701,98	191.816.132,56	167.039.264,47	3.034	245.310.834,54
2003	7.569.219,67	161.798.421,29	191.585.916,59	3.122	169.367.640,96
2004	7.029.668,41	157.686.991,16	162.855.648,10	3.156	164.716.659,57
2005	17.077.756,36	269.288.931,31	496.958.165,73	5.268	286.366.687,67
2006	20.234.309,36	302.315.792,50	734.619.066,52	3.475	322.550.101,87
2007	21.066.754,99	360.049.223,74	793.611.954,65	3.512	381.115.978,73
2008	17.991.606,08	366.578.943,59	768.274.378,81	3.867	384.570.549,66

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Tabela 7 – Arrecadação do setor de bebidas do Estado do Rio Grande do Sul – R\$

Ano	Arrecadação do Setor Bebidas Completo	Arrecadação do Setor Bebidas sem Empresas com FUNDOPEM
1999	577.767.647,66	417.825.380,20
2000	599.645.045,22	458.988.170,06
2001	642.801.418,11	524.879.672,54
2002	605.283.280,42	413.467.147,86
2003	629.045.696,37	467.247.275,09
2004	641.444.723,04	483.757.731,88
2005	653.174.919,15	383.885.987,85
2006	753.395.120,74	451.079.328,23
2007	785.966.534,24	425.917.310,50
2008	783.381.659,46	416.802.715,87

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Tabela 8 – Valores de fruição, arrecadação de ICMS, valor adicionado, emprego e potencial de arrecadação das empresas do setor calçadista do grupo das 50 empresas – R\$

Empresas do setor calçadista					
Ano	Fruição	Arrecadação de ICMS	Valor Adicionado	Emprego	Potencial de Arrecadação
1999	23.011.386,87	26.662.085,10		8.847	49.673.471,96
2000	24.048.376,12	30.513.897,12		9.666	54.562.273,24
2001	19.595.358,78	31.882.590,50	429.962.494,18	9.747	51.477.949,28
2002	22.652.368,55	28.356.608,60	382.011.523,39	9.664	51.008.977,15
2003	17.806.808,83	22.855.667,16	294.637.545,03	9.204	40.662.475,98
2004	20.337.252,25	20.413.190,01	361.185.408,50	8.871	40.750.442,27
2005	20.190.583,56	23.205.545,07	277.647.769,03	8.374	43.396.128,64
2006	10.398.008,85	25.315.923,64	232.726.590,63	7.933	35.713.932,49
2007	4.259.251,57	20.572.331,42	308.895.500,13	6.899	24.831.583,00
2008	4.457.356,51	28.283.376,77	292.508.804,30	6.012	32.740.733,28

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Tabela 9 – Arrecadação de ICMS do setor calçadista do Estado do Rio Grande do Sul – R\$

Ano	Arrecadação do Setor Calçadista Completo	Arrecadação do Setor Calçadista sem Empresas com FUNDOPEM
1999	213.165.413,12	186.503.328,03
2000	202.106.154,05	171.592.256,92
2001	206.572.549,58	174.689.959,08
2002	177.921.176,02	149.564.567,42
2003	142.647.159,33	119.791.492,17
2004	138.379.099,84	117.965.909,83
2005	154.298.514,46	131.092.969,38
2006	168.828.261,86	143.512.338,22
2007	204.400.053,42	183.827.722,00
2008	223.157.119,11	194.873.742,34

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Tabela 10 – Valores de fruição, arrecadação de ICMS, valor adicionado e emprego das empresas do setor de carnes do grupo das 50 empresas – R\$

Empresas do setor de carnes				
Ano	Fruição	Arrecadação de ICMS	Valor Adicionado	Emprego
1999	32.818.169,89	9.455.590,45		5.022
2000	32.223.037,47	7.783.810,38		5.563
2001	26.597.826,22	6.360.706,09	567.096.210,50	5.186
2002	18.421.482,81	6.264.975,40	379.668.751,80	5.046
2003	16.627.930,06	5.622.008,24	463.283.686,00	5.76
2004	10.691.864,28	5.120.785,38	453.004.407,42	5.928
2005	10.483.427,88	5.499.131,20	431.643.138,73	6.703
2006	13.218.905,99	5.469.809,54	566.078.640,81	7.65
2007	0,00	10.291.134,34	430.834.675,80	6.966
2008	0,00	14.270.667,03	552.318.238,39	6.588

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Tabela 11 – Arrecadação de ICMS do setor de carnes do Estado do Rio Grande do Sul – R\$

Ano	Arrecadação do Setor Carnes Completo	Arrecadação do Setor Carnes sem Empresas com FUNDOPEM
1999	168.747.418,76	159.291.828,31
2000	186.365.115,26	178.581.304,88
2001	154.722.810,35	148.362.104,27
2002	121.361.297,72	115.096.322,32
2003	88.350.052,79	82.728.044,56
2004	76.598.646,40	71.477.861,02
2005	76.693.825,60	71.194.694,39
2006	73.887.069,22	68.417.259,68
2007	88.005.783,57	77.714.649,23
2008	107.779.783,26	93.509.116,23

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Tabela 12 – Valores de fruição, arrecadação de ICMS, valor adicionado, emprego e potencial de arrecadação das empresas do setor de metais do grupo das 50 empresas – R\$

Empresas do setor de metais				
Ano	Fruição	Arrecadação de ICMS	Valor Adicionado	Emprego
1999	43.812.938,27	40.821.595,63		2.485
2000	39.442.165,40	47.100.033,09		2.644
2001	38.734.857,36	58.735.231,08	837.027.458,25	2.482
2002	41.535.621,95	91.576.562,77	942.368.150,83	2.741
2003	65.524.351,89	63.877.649,68	1.011.036.603,30	3.092
2004	151.155.042,10	51.191.344,15	1.439.961.311,55	4.175
2005	118.159.781,67	112.037.988,87	1.639.758.309,32	4.553
2006	61.374.967,52	134.325.058,44	1.442.439.651,07	3.232
2007	42.714.040,17	139.611.966,91	1.324.811.830,41	3.322
2008	72.973.921,25	148.229.173,64	1.561.162.576,46	3.508

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS

Tabela 13 – Arrecadação de ICMS do setor de carnes do Estado do Rio Grande do Sul – R\$

Ano	Arrecadação do Setor Metais Completo	Arrecadação do Setor Metais sem Empresas com FUNDOPEM
1999	151.469.655,92	110.648.060,29
2000	189.751.536,51	142.651.503,42
2001	238.775.546,18	180.040.315,09
2002	310.740.681,28	219.164.118,52
2003	308.211.764,94	244.334.115,27
2004	329.059.473,50	277.868.129,35
2005	493.646.586,18	381.608.597,31
2006	553.340.879,48	419.015.821,04
2007	642.778.777,54	503.166.810,63
2008	1.134.021.164,70	985.791.991,06

Fonte: elaborado pela autora baseado em dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda – RS