

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

MARCO ANTONIO DE SOUZA BRITO

**RENÚNCIA FISCAL E O SETOR DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS:
As Políticas de Incentivos Tributários e seus efeitos no Estado do Rio Grande do Sul, no
Âmbito do ICMS, de 1970 a 2008.**

Porto Alegre

2012

MARCO ANTONIO DE SOUZA BRITO

**RENÚNCIA FISCAL E O SETOR DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS:
As Políticas de Incentivos Tributários e seus efeitos no Estado do Rio Grande do Sul, no
Âmbito do ICMS, de 1970 a 2008.**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, modalidade profissionalizante, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, com ênfase em Economia Aplicada.

Orientador: Prof. Dr. Eugenio Lagemann

Porto Alegre

2012

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis Wiebbelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

B862r Brito, Marco Antonio de Souza

Renúncia fiscal e o setor de máquinas e equipamentos agrícolas: as políticas de incentivos tributários e seus efeitos no Estado do Rio Grande do Sul, no âmbito do ICMS, de 1970 a 2008 / Marco Antônio de Souza Brito. – Porto Alegre, 2012.
105 f. : il.

Orientador: Eugenio Lagemann.

Ênfase em Economia Aplicada.

Dissertação (Mestrado profissional em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2012.

1. Renúncia fiscal. 2. Incentivo fiscal. 3. Política tributária. 4. Rio Grande do Sul. I. Lagemann, Eugenio. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU 336.22(816.5)

MARCO ANTONIO DE SOUZA BRITO

**RENÚNCIA FISCAL E O SETOR DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS:
As Políticas de Incentivos Tributários e seus efeitos no Estado do Rio Grande do Sul, no
Âmbito do ICMS, de 1970 a 2008.**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, modalidade profissionalizante, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, com ênfase em Economia Aplicada.

Aprovada em: Porto Alegre, 27 de Abril de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Stefano Florissi
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Adelar Fochezatto
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Ricardo Dathein
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

AGRADECIMENTOS

A Deus que me capacitou primeiro.

Aos professores e ao pessoal da Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS pelo apoio nesses anos todos.

Aos meus amigos e familiares que de alguma forma contribuíram para esse trabalho.

Especial agradecimento ao meu orientador Prof. Dr. Eugênio Lagemann pela infindável paciência, sabedoria, dedicação e efetiva orientação que, juntamente com minha esposa Néia e meus filhos Matheus e Rafaela, são os grandes motivadores e responsáveis pela conclusão desse trabalho.

RESUMO

A concessão de incentivos tributários tem sido uma política fiscal recorrente de diferentes entes estatais para atrair investimentos, gerar empregos ou mesmo desenvolver uma região específica. Apesar de controversa a aplicação da política de incentivo fiscal como geração do desenvolvimento econômico, é possível identificar na literatura casos bem sucedidos de desenvolvimento regional baseado na aplicação de incentivos fiscais para a atração de investimentos. O Estado do Rio Grande do Sul também recorreu a uma política de incentivos fiscais para a atração de investimento e desenvolvimento da indústria local e, ainda hoje, há traços claros dessa política em sua legislação. Dentro dessa política destaca-se a renúncia fiscal do Estado do Rio Grande do Sul no setor de máquinas e equipamentos agrícolas. O propósito desse trabalho foi analisar a relevância desse incentivo fiscal para as indústrias do setor de máquinas e equipamentos agrícolas instaladas no Estado, no período de 1970 a 2008, demonstrando que esse ramo de atividade também é dependente de outros fatores para o seu desenvolvimento, como o preço das commodities, linhas de financiamento, mão de obra especializada etc., e correlacionados com a capacidade de geração de empregos dentro do Estado, capacidade de promover o desenvolvimento regional, capacidade de gerar valor agregado dentro do Estado e, não menos importante, capacidade de fixação dessa indústria dentro do Estado diante da concorrência de outros Estados da federação que, também, oferecem incentivos tributários similares.

Palavras-chave: Incentivo fiscal. Renúncia fiscal. Máquinas agrícolas. Equipamentos agrícolas. Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

Tax incentives have been used for different levels of public entities to attract investments, generate jobs or develop a specific region. Although there is diverging opinion about the benefits generated through of the application of tax incentive to promote economic development, is possible to identify successful cases of regional development based on tax incentive to attract investments. The State of Rio Grande do Sul, also applied tax incentives to attract investment and to develop local industry. Most part of these tax incentives policies is valid in current day. Among these policies of the Rio Grande do Sul State there is the specific tax incentive to the sector of agricultural machinery and equipment. The purpose of this study, was analyzed the relevance of this tax incentive for industry of agricultural machinery and equipments located in the State between 1970 and 2008, showing this activity is also dependent on other factors for the development as commodity prices, lines of credit, specialized labor etc., and correlated with job generation in the State, capacity to promote regional development, generate added value within the State, and fixed the industry in the State although the other States offer similar tax incentives.

Key-words: Tax incentives. Fiscal resignation. Agricultural machines. Agricultural equipments. Rio Grande do Sul.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Condição de aprovação do incentivo tributário para os investimentos	31
Figura 2 - Relações Causais Da Competição Tributária – Déficit Governamental Endógeno.....	46
Figura 3 - Relações Causais Da Competição Tributária – Déficit Governamental Exógeno e Consumo dos Governos Regionais Endógeno.....	47
Figura 4 - Relações Causais Da Competição Tributária – Déficit Governamental Exógeno.....	48
Figura 5 - Elementos do Sistema de Agronegócio	60
Figura 6 - Crescimento na Produção de Alimentos e no Consumo, Segundo os Níveis de Desenvolvimento dos Países	62
Figura 7 - Projeção da Demanda da Indústria de Máquinas e Equipamentos	72
Gráfico 1 - Faturamento do Setor de Máquinas Agrícolas Automotrizes e Empregos na Indústria brasileira	70
Gráfico 2 - Balança Comercial – Máquinas Agrícolas Automotrizes	71
Quadro 1 - Base Conceitual para a Projeção da Seletividade dos Incentivos Fiscais	31
Quadro 2 - Políticas de Fomento ao Investimento	32
Quadro 3 - Dilema do Prisioneiro e os incentivos tributários	34
Quadro 4 - Concretização das Políticas Públicas Através dos Tributos.....	42
Quadro 5 - Síntese Sobre Algumas Teorias de Competição Interjurisdicional.....	44
Quadro 6 - Investimentos baseados em Incentivos Fiscais - Argumentos	49
Quadro 7 - Experiências Positivas na Utilização de Incentivos Fiscais.....	51
Quadro 8 - Avaliação dos Principais Instrumentos de Incentivos Tributários	55

Quadro 9 - Incentivos Fiscais e Reforma Política e Administrativa	57
Quadro 10 - Resumo das Condições de Financiamento da Lei nº 11.916/2003	65

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Alíquotas do imposto de renda de pessoa jurídica ao redor do mundo.....	22
Tabela 2 - METR – Incentivo Tributário.....	28
Tabela 3 - Comparação Internacional da Taxa de Imposto Efetiva Marginal, ao redor de 1985..	28
Tabela 4 - Brasil Rural.....	68
Tabela 5 - A Estrutura do Agronegócio no Estado do Rio Grande do Sul nos anos de 1985 e 1998 (em percentuais)	69
Tabela 6 - Distribuição de Concessionários de Máquinas e Equipamentos Agrícolas	70
Tabela 7 - Estimativas do valor do agronegócio brasileiro, 1994, 2000 e 2005	73
Tabela 8 - Dimensão do Agronegócio de 1998 e 2003 na estrutura do PIB do estado do Rio Grande do Sul a preço básico (em R\$ milhões de 2007 e percentual)	74
Tabela 9 - Pessoal Ocupado no Agronegócio do Rio Grande do Sul de 1998 e de 2003 na estrutura do Estado (número de empregos e percentual).....	75
Tabela 10 - Indústria de Máquinas e Equipamentos Dentro do Estado do RS.....	78
Tabela 11 - Arrecadação do Estado do RS versus Hipótese de Tributação Integral	85

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 ANÁLISE TEÓRICA DOS INCENTIVOS FISCAIS	13
2.1 CONCEITUAÇÃO.....	13
2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DOS INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS NO CENÁRIO MUNDIAL E NACIONAL.....	17
2.2.1 Métodos de Análises dos Efeitos dos Incentivos Tributários e Fiscais	26
2.2.1.1 Método Econômico.....	26
2.2.1.2 Método Político	35
2.3 O PODER DE LEGISLAR E SUAS LIMITAÇÕES.....	35
2.4 VISÃO GERAL DA CHAMADA “GUERRA FISCAL”	40
2.4.1 Vantagens e Desvantagens da Concessão de Incentivos Tributários.....	48
3 EVOLUÇÃO DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA DO ICMS PARA O SETOR DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS DENTRO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	58
3.1 O AGRONEGÓCIO E SUA EVOLUÇÃO NO ESTADO DO RS	59
3.1.1 O Agronegócio e o Incentivo para o Setor.....	61
3.2 VISÃO GERAL DOS INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS DO ESTADO.....	63
3.3 A POLÍTICA TRIBUTÁRIA ATUAL PARA O SETOR.....	65
4 ESTRUTURA E DESEMPENHO DA INDÚSTRIA DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS E DA AGROINDÚSTRIA DENTRO DO ESTADO DO RS E BRASIL COMPARANDO COM AS VARIÁVEIS DO AGRONEGÓCIO QUE A INFLUENCIAM.....	67
4.1 BREVE HISTÓRICO DA SUA FORMAÇÃO	67
4.2 DESEMPENHO DA INDÚSTRIA E PRINCIPAIS MERCADOS	69
4.3 ANÁLISE DA GERAÇÃO DO VALOR AGREGADO.....	72
4.4 GERAÇÃO DE EMPREGOS – EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	75

5 CORRELAÇÃO DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA DO ICMS E DESEMPENHO DO SETOR DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS DENTRO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	77
5.1 ANÁLISE DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA DO ESTADO PARA O SETOR DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS VERSUS O SEU DESEMPENHO AO LONGO DO TEMPO.....	77
5.2 ANÁLISE COMPARATIVA DOS POSSÍVEIS FATORES DETERMINANTES DO DESEMPENHO DO SETOR DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS FRENTE AOS INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS.....	79
5.3 EXPORTAÇÃO, VENDAS INTERNAS E A GERAÇÃO DE ACÚMULO DE CRÉDITOS DE ICMS NAS INDÚSTRIAS DO SETOR DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS DENTRO DO ESTADO	83
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
REFERÊNCIAS	89
ANEXO A – Desempenho do Setor de Máquinas Automotrizes	94
ANEXO B – Balança Comercial do Estado do RS de 1970 a 2008	95
ANEXO C – Indústria de Máquinas e Equipamentos Dentro do Estado do RS.....	96
ANEXO D – Evolução do Crédito Rural.....	98
ANEXO E – Base Legal	99
ANEXO F – Operações e Mercadorias Sujeitas À Substituição Tributária.....	103
ANEXO G – Divisão das atividades da metodologia apresentada e correspondência entre as atividades da MIP do Rio Grande do Sul de 1998 e 2003.....	104

1 INTRODUÇÃO

A renúncia fiscal no Brasil e no mundo abrange vários setores da economia e ganha contornos diferenciados que variam de acordo com o País, Estado ou Município que a pratica. Acredita-se que a renúncia fiscal é um mecanismo eficiente para atração e fixação da indústria para geração de empregos e renda, proporcionando o desenvolvimento da região e melhoria da qualidade de vida da população.

Dentro dessa contextualização é que se questiona a validade legal da renúncia fiscal e a sua eficácia para a geração dos resultados esperados pelo governo local que a praticou.

Assim, o objetivo geral desse trabalho é verificar os reflexos da política tributária no âmbito do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), sobre o setor de máquinas e equipamentos agrícolas no Estado do Rio Grande do Sul, no período de 1970 a 2008. Também, como objetivo específico, será situado a política de incentivos fiscais do Estado ao longo do tempo bem como a limitação do Estado de legislar e aplicar essas políticas. Adicionalmente, foram analisados a estrutura e o desempenho do agronegócio e do setor de máquinas e equipamentos agrícolas dentro do Estado do Rio Grande do Sul, correlacionando-os com os fatores que influenciam esse desempenho, além do próprio incentivo fiscal, como preço das commodities e linhas de financiamentos e, por fim, verificar a relação existente entre a política tributária do ICMS e o desempenho do setor dentro do Estado do Rio Grande do Sul.

Para atingir esses objetivos nas partes 1 e 2 dessa dissertação foram percorridos sobre os aspectos teóricos dos incentivos fiscais e a sua abrangência, dentro e fora das fronteiras do país, e citando exemplos federativos de incentivos fiscais chegou-se ao Estado e, mais especificamente, ao setor de máquinas e equipamentos agrícolas.

Na sequência, na parte 3, foi feito um breve histórico da formação do setor de máquinas e equipamentos agrícolas no Brasil e no Estado do Rio Grande do Sul focando sua importância para a economia do Estado, seu desempenho, sua capacidade contributiva na geração de Valor Agregado e na sua capacidade de geração de emprego dentro da cadeia produtiva.

Já na parte 4, dentro dos dados numéricos coletados, foi dedicado à análise dos efeitos da política tributária do setor de máquinas e equipamentos agrícolas do Estado do Rio Grande do Sul. Também dentro desse tópico foram trazidos para discussão os possíveis fatores que influem

o desempenho do setor, polemizando sobre a eficácia da política tributária de renúncia fiscal frente à relação existente entre estes fatores e o desempenho do setor verificado ao longo do tempo.

Não menos importante, ainda nesse capítulo, discutiu-se a geração do crédito tributário do ICMS advindo da cadeia de suprimentos além das divisas do Estado, inclusive pela capacidade competitiva do setor no mercado externo.

Por fim, na parte dedicada à conclusão, menos interessado em fechar o assunto e mais em propor uma reflexão, foram levantados os principais pontos do trabalho, abordando a política tributária do Estado e o seu efeito sobre o setor de máquinas e equipamentos agrícolas.

2 ANÁLISE TEÓRICA DOS INCENTIVOS FISCAIS

Conceituar o que são incentivos fiscais, a sua abrangência, as formas em que se apresentam e a determinação legal dos mesmos é essencial para entender as diferentes estratégias que os diferentes entes normativos se valem para atrair e desenvolver a economia local, bem como “proteger” o setor incentivado de possíveis concorrências “desleais”.

A conceituação, a visão geral do posicionamento do incentivo fiscal no cenário mundial e nacional e as limitações do poder de legislar sobre incentivo fiscal delimitam o objetivo desse capítulo na dedicação de munir minimamente o leitor da teoria necessária para a análise da renúncia fiscal praticada pelo Estado no setor de máquinas equipamentos agrícola.

2.1 CONCEITUAÇÃO

O incentivo fiscal e tributário está inserido dentro da política fiscal do Estado, que juntamente com a política monetária e cambial, são instrumentos do país para intervir na economia.

Hubbard e O’Brien (2010, p. 986) definem política fiscal como “[...] variações nos impostos e compras federais destinados a alcançar objetivos de políticas macroeconômicas, como alta taxa de emprego, estabilidade de preços e altas taxas de crescimento econômico [...]”, salientando, que ações de governos locais (municipais) de redução de alíquotas de impostos, que não geram impactos na macroeconomia, não podem ser considerados ações de política fiscal. Assim também distingue, dentro do panorama da economia americana, como ação de política ambiental a redução da alíquota de impostos sobre os carros híbridos e de ação da política de defesa e segurança nacional o aumento dos gastos com defesa e segurança nacional depois de 2001 para financiar a guerra contra o terrorismo e as guerras no Iraque e no Afeganistão.

Para Lagemann (2011) a política fiscal diz respeito às receitas e as despesas do governo, basicamente, e dentro dessa política é que são oferecidos os incentivos fiscais.

Algumas medidas da política fiscal têm foco no curto prazo, visando à estabilização da economia, alertam Hubbard e O’Brien (2010), e outras, no longo prazo, que visam expandir a capacidade produtiva da economia, bem como aumentarem a taxa de crescimento econômico e conclui que a maioria das medidas da política fiscal que visam a expandir a oferta agregada,

trabalham alterando os impostos buscando aumentar os incentivos para trabalhar, poupar, investir, e abrir um negócio.

Para Hubbard e O'Brien (2010) os efeitos de longo prazo da política tributária impactam diretamente no consumo das famílias, no retorno do capital investido das empresas e, conseqüentemente, nos novos investimentos em ativos e tecnologias feitos pelas empresas e pelos seus acionistas. Esse impacto é mais ou menos relevante dependendo de quanto representa o *tax wedge* (imposto punitivo representado pela diferença no retorno de uma atividade econômica antes e após a subtração do imposto incidente) na atividade econômica do país.

Atentar, como ressaltado por Mankiw (2005, p. 159-160) que “[...] tanto os compradores quanto os vendedores ficam em uma situação pior quando um bem é tributado: um imposto aumenta o preço que os compradores pagam e diminui o preço que os vendedores recebem [...]”. E complementa: “[...] os custos dos impostos para os compradores e vendedores são maiores que o aumento de receita do governo.”¹

Hubbard e O'Brien (2010) definem como “incidência de imposto” essa divisão real do ônus de um imposto entre os compradores e os vendedores (fornecedores de um mercado).

Silva (1991, p. 445), esclarece que “[...] a incidência quer significar o alcance ou a chegada efetiva do imposto sobre a pessoa que o deve pagar ou contribuir com o encargo que lhe é atribuído”.

Esse aumento da carga tributária cria o deslocamento da curva de demanda (quando o tributo recai sobre os compradores) ou da curva de oferta (quando o tributo recai sobre os vendedores).

Ora, é nesse ponto que o ente legal tenta agir, criando o incentivo tributário para reduzir o impacto do imposto no consumo², beneficiando os compradores, que por sua vez, automaticamente, também, beneficia os vendedores.

Lagemann (2011, p. 35) define os incentivos em não-tributários e em tributários:

Como incentivo tributário, se conceitua, assim, qualquer alteração aplicada no sistema tributário geral, com o intuito de reduzir o débito tributário para determinados tipos de investimentos. Como incentivo não-tributário, se define gastos diretos e outros esforços realizados pelo poder público para reduzir o custo dos investimentos.

¹ Vide página 19 a contraposição desse posicionamento.

² Silveira (2009, p. 320), esclarece que historicamente a tributação sobre consumo se divide nas seguintes etapas: “[...] i) tributação seletiva sobre alguns produtos; ii) tributação sobre o consumo geral, tributada nas vendas (monofásica); e iii) tributação sobre o consumo geral, com incidência em todo o ciclo do consumo (plurifásica).”

Zee, Stotsky e Ley (2002) definem os incentivos tributários como legais (estatutários) e efetivos.

Os incentivos tributários estatutários são uma concessão legal do Estado para determinados projetos de investimentos que representa um desvio das cláusulas aplicáveis a projetos de investimento em geral (*statutorily favorable deviation*). Um exemplo constitui a Lei nº 8.926/99, na qual, no intuito de beneficiar a instalação da Ford no Estado da Bahia o Congresso Nacional aprovou diversos incentivos às empresas que fossem se instalar naquele Estado e Região, com redução do Imposto e Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), postergação de tributos indiretos etc. em detrimento de outras empresas automotivas instaladas em outras unidades federativas.

Assim, diferentemente de um benefício fiscal que visa determinados contribuintes ou grupo deles, qualquer cláusula aplicada a todos os investimentos não é um incentivo tributário (ZEE; STOTSKY; LEY, 2002).

Observe-se, nesse sentido, o conceito adotado na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) para renúncia fiscal, como destaca Lagemann (2011, p. 35, grifo do autor) em seu trabalho:

Art. 14, § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em *caráter não geral*, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução *discriminada* de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a *tratamento diferenciado*.

Já os incentivos tributários efetivos dizem respeito a uma cláusula especial concedida para determinados projetos de investimento que tenham um efeito de reduzir efetivamente a carga (medida de diversas formas) sobre esses projetos em relação à carga a ser sustentada pelos investimentos na ausência dessa cláusula tributária especial, ou seja, já é procurado de fato afetar o projeto com taxa / alíquota de tributo inferior daquela que normalmente afetaria aquele tipo de atividade.

Assim, Zee, Stotsky e Ley (2002, p. 1499) afirmam que dentro dessa definição de incentivo fiscal “[...] all tax incentives are, therefore, necessarily effective [...]”. E completam: “[...] Defining tax incentives in statutory terms highlights the intentions of the policy makers in granting the incentives, while defining them in effective terms focuses one’s attention on the effects of the incentives so granted [...]”.

Martins (2006) divide o conceito de incentivo fiscal, legalmente concedido pelo Estado, e dos chamados “favores fiscais”, que beneficiam alguns contribuintes em detrimento de outros e que, pela sua natureza não equitativa, viola o princípio da igualdade tributária colocando em risco o equilíbrio da concorrência privada.

Os incentivos fiscais (tributários) ainda podem ser classificados como diretos e indiretos, segundo Zee, Stotky e Ley (2002, p. 1503-1507):

Incentivos tributários diretos – que visam à redução da carga efetiva do tributo, que por sua vez, se subdividem em isenções e alíquotas preferenciais (que tributam os lucros a alíquotas nominais inferiores à alíquota nominal regular) e em deduções de investimentos, créditos de investimentos, depreciação acelerada e subsídios a investimentos (que oferecem condições mais atrativas para cobrir os custos de investimentos).

São exemplos de incentivos fiscais diretos o Lucro da Exploração (lucro das atividades relativas aos setores ou empreendimentos objetos de incentivo fiscal ou de tributação favorecida regulamentado pelo Decreto-lei nº 1.598, de 1977, art. 19, e Lei 7.959, de 1989, art. 2º) e o incentivo ao desenvolvimento tecnológico previsto na Lei 11.196 de 21 de novembro de 2005 (Lei do Bem), que permite a dedução na base de cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e na base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido³ dos dispêndios efetuados em atividades de Pesquisas e Desenvolvimento, depreciação acelerada dos bens utilizados em pesquisas e desenvolvimento entre outros benefícios. (BRASIL, 2012a).

Incentivos tributários indiretos - normalmente assumem a forma de isenções parciais ou totais de impostos e tarifas aduaneiras, de impostos específicos incidentes na cadeia produtiva (tipo Imposto de Importação (II) e Imposto sobre Produto Industrializado (IPI)) e/ou impostos sobre vendas e aquisições de insumos (caso do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) ou ICMS). Também nos indiretos cabe a divisão dos incentivos orientados às exportações, prática adotada por muitos países, que se baseia no princípio de tributação no destino (país importador), tomando característica de isenção da tarifa aduaneira, tarifas aduaneiras preferenciais, isenção do IVA (ICMS) e das zonas de processamento de exportações. São adotadas principalmente em países

³ Para aprofundamento do conhecimento das Contribuições no sistema tributário brasileiro, ver obra coordenada por Hugo de Brito Machado, *As Contribuições no Sistema Tributário Brasileiro*, que tem diversos doutrinadores, juristas e advogados renomados como autores. Também, para aprofundamento sobre a Lei do Bem vide o trabalho de dissertação de CALZOLAIO, A.E, “**Política Fiscal à Inovação no Brasil: Análise do Desempenho Inovativo das empresas que Usufruíram Benefícios da Lei nº 11.196/05 (Lei do Bem)**”, Porto Alegre, 2011.

desenvolvidos e visam promover exportações e atrair certos tipos de indústrias com utilização de mão de obra intensivas (WARR, 1989⁴ *apud* ZEE; STOTSKY; LEY, 2002, p. 1506).

Henriques (2010⁵, *apud* LAGEMANN, 2011, p. 35) apresenta a classificação das “[...] espécies de benefícios fiscais e o gasto tributário”, para o Brasil, dividindo-os em três grandes grupos:

- a) concessões tributárias estruturais - imunidades constitucionais; desonerações através de leis complementares; desonerações através de resoluções do Senado Federal; e, desonerações através de acordos internacionais.
- b) benefícios fiscais - isenção, não incidência, alíquota zero; redução de base de cálculo; reduções de alíquotas; créditos de tributos; postergação de pagamento de tributos; e, perdão do débito tributário.
- c) situações polêmicas – não instituição do tributo e restituição do tributo.

Incentivo fiscal pode ser conceituado, então, por qualquer concessão feita pela Federação ou País, Estado ou Município (ou Distrito Federal; Província ou qualquer outro nome que se dá a divisão geopolítica do ente federativo), com base nos instrumentos da política fiscal, que importe em renúncia fiscal do ente federativo, seja de forma direta por não coleta do tributo, ou indireta, como a devolução de crédito tributário ou postergação da exigência do pagamento.

Também se destacam os incentivos não-tributários revelados pela execução de serviços pelos entes federativos como estradas, melhorias, terraplenagem etc. que beneficiem diretamente o ente privado objetivado pelo poder público.

2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DOS INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS NO CENÁRIO MUNDIAL E NACIONAL

A concessão de incentivos fiscais pelo Estado soberano remonta desde o momento em que ele passa a ter o monopólio do sistema fiscal. A partir de então, os países, ao longo da história, têm se utilizado dos incentivos fiscais para atrair empresas, dos mais diversos setores, como os

⁴ WARR, P. G. Exporting Process Zones: Economics Enclave Manufacturing. **Research Observer**, Oxford, v. 4, n. 1, p. 65-88, 1989.

⁵ HENRIQUES, E. F. **Os Benefícios Fiscais no Direito Financeiro e Orçamentário**: O Gasto Tributário no Direito Brasileiro. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 182-273.

das indústrias e os dos serviços, tendo como princípio a geração de empregos e renda da população daquele país, bem como, ao longo do tempo, o aumento da arrecadação tributária.

Por vezes, esses incentivos são concedidos às empresas já instaladas em determinada região, com interesse de fomentar as atividades dessas empresas ou ajudá-las a se tornarem mais competitivas, normalmente frente à migração da indústria ou serviço para outros países ou regiões com condições de produção ou incentivos mais benéficos que o país ou região de origem.

Também algumas nações utilizam os incentivos fiscais como verdadeiros subsídios, oferecendo retornos financeiros às empresas que mantêm uma produção mínima em seu país, garantindo a fixação das empresas, trabalho, especialização da indústria em determinada região ou país e, por vezes, a independência ou, pelo menos, a não total dependência da produção internacional de determinado produto ou serviço.

Atrair um maior número de investidores de longo prazo para o país é o desafio da maioria das nações ainda hoje, sejam desenvolvidas ou não. Somente com o investimento duradouro haverá a fixação da mão de obra, desenvolvimento social e, na esteira desse desenvolvimento, o desenvolvimento do Estado como um todo. Entretanto, as empresas instaladas em um país demandarão mão de obra especializada para aquele tipo de empresa, bem como a necessária infraestrutura, seja de comunicação, de transporte, de saneamento básico etc. que, na maioria das vezes, cabem ao Estado senão a sua implementação, pelo menos o seu fomento tornando-as atrativas para a iniciativa privada.

Zee, Stotsky e Ley (2002), enfatizam que tanto os países desenvolvidos quanto os países em desenvolvimento têm lançado mão de alterações legislativas para conceder incentivos para atração de investimentos, sendo que os países desenvolvidos concentram os incentivos em investimentos e os países em desenvolvimento, além dos incentivos sobre investimentos concedem redução de imposto de renda (impostos diretos sobre a receita) e impostos indiretos, incidentes na cadeia produtiva, como o ICMS (VAT). Observam, ainda, que os países desenvolvidos haviam abandonado tais práticas de incentivos fiscais, porém, mais recentemente, voltaram a introduzi-las na legislação tributária.

Assim, se de um lado o Governo lança a mão do incentivo fiscal para atrair o capital, por outro, a renúncia fiscal pode abrir uma lacuna nas finanças públicas que, se não calculada, terá a eficácia do incentivo mitigada pela inoperância do Estado diante da falta de caixa. Ou seja, o incentivo fiscal com a consequente renúncia de arrecadação pelo Estado deve ser equilibrado pelo

desenvolvimento da cadeia produtiva, pela atração da cadeia de fornecedores para dentro do Estado e pelo aumento do emprego e renda das pessoas, o que permitirá o acesso a maior consumo gerando maior arrecadação indireta.

Henriques (2009) destaca que a proliferação dos incentivos fiscais gera aos entes governantes sérios problemas já que não se têm controles formais sobre seus efeitos nos erários públicos. Ainda, esses incentivos geram redução indeterminada dos recursos públicos, que não têm limites quantitativos, causando problemas para a “*gestão responsável e planejada das finanças públicas*”.

Neste contexto, segundo Bolnick (2004) a Organização Mundial do Comércio (OMC) tem normatizado a relação comercial entre os países signatários que visam coibir práticas desleais de subsídios e incentivos fiscais em detrimento de outros países⁶ (LAGEMANN, 2011).

Ainda assim, os países acabam impondo barreiras para a importação de produtos estrangeiros e incentivos para fábricas locais. Exemplo é o caso da Argentina (SACCONE, 2005), que em prol do desenvolvimento da indústria local, com o aumento de empregos e rendas, vem empregando políticas protecionistas impeditivas da internação imediata de mercadorias dentro do seu território através das chamadas licenças prévias. Por esse mecanismo o exportador

⁶ As práticas desleais no comércio internacional são os subsídios ou subvenções (realizadas pelo governo) e o dumping (realizado pelas empresas, inclusive estatais). Existe subsídio ou subvenção (OMC), conforme artigo XVI do GATT: Quando existir uma contribuição financeira de um governo ou de qualquer organismo público no território de um país, quer dizer: a) Quando a prática de um governo implique uma transferência direta de recursos (por exemplo, doações, empréstimos e aportes de capital) ou possíveis transferências diretas de recursos ou de passivos (por exemplo, garantias de empréstimos); b) Quando se perdoam ou não se arrecadam receitas públicas que em caso contrário se receberiam (por exemplo, incentivos fiscais). Não se consideram como subsídio a exoneração em favor de produto exportado dos direitos ou impostos que gravariam o produto similar quando este se destinar ao consumo interno, nem a devolução dos direitos ou impostos numa quantia que não exceda o valor total recolhido nas fases anteriores à exportação. c) Quando um governo proporciona bens ou serviços – que não sejam de infra-estrutura geral – ou compre bens; d) Quando um governo realizar pagamentos a um mecanismo de financiamento, ou encomende a uma entidade privada uma ou várias funções descritas nos incisos “a” e “c” acima, que normalmente seriam de incumbência do governo, ou ordene que as leve a cabo, e a prática não seja diferente, em nenhum sentido real, das práticas normalmente seguidas pelos governos. Quando existir alguma forma de manutenção das receitas ou dos preços (no sentido do artigo XVI do GATT de 1994) e com isso outorgue se um benefício. Segundo a OMC, existem três categorias de subvenções: a) Proibidas (vermelho): são aquelas cuja concessão está condicionada ao alcance de determinados objetivos de exportação ou à utilização de produtos nacionais em vez de produtos importados. b) Recorríveis ou acionáveis (amarelo): nesse caso, o país reclamante tem que demonstrar que a subvenção tem efeitos desfavoráveis para seus interesses. Não sendo assim, a subvenção é autorizada. Os prejuízos podem ser de três tipos: as subvenções causam um dano a um ramo de produção do país importador; podem prejudicar aos exportadores rivais de outro país quando uns e outros competem em terceiros mercados; e as subvenções internas de um país podem prejudicar os exportadores que competem no mercado interno deste país; c) irrecorríveis ou não-acionáveis: podem ser subvenções não específicas ou subvenções específicas para atividades de pesquisa industrial e atividade de desenvolvimento de competitividade, assistência para regiões desfavorecidas ou certos tipos de assistência para adaptar instalações existentes a novas leis ou regulamentos sobre o meio ambiente.

estrangeiro, é obrigado a solicitar previamente (90 dias de antecedência) autorização para exportar àquele país. Como essas licenças são aprovadas de acordo com a conveniência do governo argentino, que também tem o interesse de equilíbrio da balança comercial, nem sempre se cumpre o prazo de noventa dias para a liberação da respectiva licença de exportação.

Sternberg (2007) destaca o papel da política tributária como a alavancagem de arrecadação de recursos e verbas ao erário público e como o caráter protecionista do Imposto de Importação da Argentina.

Outro exemplo de incentivo dado pelo Governo cabe ao Brasil que concede financiamento de longo prazo, através do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), com taxas de juros subsidiadas, para compras de bens de capital como tratores, equipamentos e máquinas, desde que esses bens tenham pelo menos 60% de conteúdo nacional (produtos fabricados no Brasil) na sua constituição e montagem. São partes desses programas a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME) (Regulamento FINAME – Instrução 48/98), e o FINAME PSI (financiamento de bens de capital de máquinas e equipamentos agrícolas).

O instituto do “*Drawback*”⁷, utilizado pelo Brasil, é citado por Valério (1989) como uma forma de proteção à indústria nacional uma vez que é garantido ao produtor o não pagamento ou ressarcimento do imposto incidente sobre a importação de insumos de origem estrangeira, que são utilizados na fabricação de produtos a serem exportados. Com isso o Governo tenta equalizar as condições de concorrência do produto nacional exportado com aqueles fabricados no mercado nacional que não têm o gravame dos tributos aduaneiros.

Os portos e zonas francas também são mecanismos de incentivos para atrair a iniciativa privada, bem como as uniões aduaneiras. Valério (1989, p. 29) esclarece que os primeiros:

[...] são lugares de importação de produtos estrangeiros onde a cobrança do imposto é livre de um modo geral ou particular relativamente a determinado país, visando dois objetivos: favorecer o desenvolvimento ou o abastecimento de certas regiões, atraindo aí às importações, ou permitir a utilização do porto por um país encravado.

Exemplificando a Suíça tem o porto livre de Celte, na França; o Paraguai os portos de Santos e Paranaguá, no Brasil; a Bolívia o de Iquique, no Chile, além da zona Franca de Manaus

⁷ *Drawback* = retroceder; voltar atrás. Instituído no cenário nacional pelo Decreto Lei nº 37, de 18/11/1966, art. 78; Decreto 68.904, de 12/07/1971; comunicados nºs 343, de 10/05/1971 e 361, de 19/10/1971, da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A. (CACEX).

no Brasil⁸. Já o segundo “[...] consiste em tratados pelos quais dois ou mais países consentem em adotarem tarifas mútuas ou idênticas, com o fim de constituírem um bloco econômico” (VALÉRIO, 1989, p. 29).

Assim, é fácil caracterizar o incentivo governamental para o desenvolvimento da indústria local pelo incentivo tributário, que recai na renúncia definitiva ou temporária da arrecadação do tributo, ou pela criação de mecanismos de incentivos indiretos como barreiras para dificultar o acesso de novos entrantes no mercado ou prestação de serviços prévios pelo ente estatal para a instalação da empresa no local desejado com investimentos em desenvolvimento de mão de obra especializada, terraplenagem e preparação do terreno, além da melhora de infraestrutura de acesso à empresa.

Portanto, são diversos os mecanismos utilizados pelos Estados para a atração da empresa ao seu território e todos, direta ou indiretamente, têm impactos importantes na política econômica desenvolvida pelo Estado, seja na arrecadação, na livre concorrência ou no melhor preço para o cidadão.

Hubbard e O’Brien (2010) destacam que impostos e subsídios do governo podem ser eficazes para lidar com externalidades⁹ pois aumentam a eficiência econômica. Embora contrário à teoria que a maioria dos impostos reduz o excedente do consumidor e o excedente do produtor, gerando uma perda de eficiência econômica (peso morto), os autores apontam que os impostos e subsídios do governo podem ser justificados como uma maneira de lidar com as externalidades negativas (que geram ineficiência econômica) e que os impostos criados para lidar com essas externalidades podem compensar uma diminuição em outros impostos que reduzem a eficiência econômica.

Nos últimos anos, vários países cortaram o imposto de renda da pessoa jurídica para aumentar os gastos com investimentos e expansão, como afirmam Hubbard e O’Brien (2010) e que pode ser verificado na tabela a seguir.

⁸ A Zona Franca de Manaus foi instituída pela Lei 3.173, de 06/06/1957 e Decreto-Lei nº 288, de 28/02/1967.

⁹ Externalidade: o impacto das ações de uma pessoa sobre o bem-estar de outras que não tomam parte da ação (MANKIW, 2005, p. 831).

Tabela 1 - Alíquotas do imposto de renda de pessoa jurídica ao redor do mundo

País	Alíquota em 2000	Alíquota em 2007
	%	%
França	37	33
Alemanha	52	38
Irlanda	24	13
Itália	41	37
Japão	42	41
Espanha	35	35
Suécia	28	28
Reino Unido	30	31
Estados Unidos	40	40

Fonte: Hubbard e O'Brien (2010, p. 665).

Nota: As alíquotas de imposto dadas na tabela incluem impostos cobrados em todos os níveis do governo.

Ainda, segundo Hubbard e O'Brien (2010), a Irlanda teve êxito ao reduzir as alíquotas de imposto de renda da pessoa jurídica para atrair corporações estrangeiras a se instalarem no país, citando a instalação de parte das operações da Microsoft, Intel e Dell naquele país. Atentar que a redução de tributação não foi à única atração vista na Irlanda pelas empresas estrangeiras que alinharam a esse benefício fiscal a possibilidade de acesso livre ao mercado da União Européia, bem como mão-de-obra qualificada e relativamente barata.

Por outro lado, Zee, Stotsky e Ley (2002) enfatizam que embora aparentemente os incentivos fiscais tivessem relação direta com o desenvolvimento da Ásia, que fez pesado uso dos incentivos fiscais, ainda carece de prova material o quão benéfico foi de fato a aplicação desses incentivos para o desenvolvimento daqueles países.

Na mesma linha Bolnick (2004, p. xi) afirma:

The use of tax incentives in developing countries has been very popular and very controversial for decades. Although such incentives undoubtedly affect investments decisions in some circumstances, it is not at all clear that the overall benefits outweigh the costs.

Ainda, Zee, Stotsky e Ley (2002) chamam a atenção que os incentivos fiscais trazem potenciais riscos, sendo os mais relevantes:

- a) erosão das bases fiscais do país – muitos investimentos seriam feitos no país / região independentemente do incentivo fiscal ou são feitas alterações nas leis para beneficiarem investidores que não seriam elegíveis pelo incentivo primariamente;
- b) distorções da alocação dos recursos econômicos – os investimentos são feitos entre as atividades incentivadas não porque são as mais lucrativas ou necessárias para a sociedade e sim porque contam com a benesse do incentivo fiscal;

- c) aumentam as oportunidades de corrupção e a alocação de recursos econômicos em atividades socialmente improdutivas.

A área da agricultura tem sido há tempo uma área beneficiada pelos subsídios governamentais, principalmente nos países ditos desenvolvidos como os da Europa Ocidental e Estados Unidos. Tais subsídios põem à prova as produções agrícolas dos demais países que precisam ser mais competitivas em qualidade, preço e escoamento da produção do que os primeiros se quiserem atingir aqueles mercados com a sua produção. Nesse contexto se encaixa a produção do Brasil e, em particular, do Estado do Rio Grande do Sul, que comparado aos demais países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), incluso Europa, Estados Unidos e Japão, que gastaram mais de 362 bilhões de dólares em diferentes formas de proteção ou subsídios aos seus agricultores em 1998 (FURTADO, 2002), tem incentivos e ou subsídios pífios¹⁰.

O Brasil é um país federativo, sendo a federação “[...] um arranjo institucional buscando harmonização sem, contudo mitigar as diferenças intrínsecas aos entes federados. Assim hoje as federações caminham mais para, [...] um federalismo cooperativo onde políticas são traçadas visando minimizar as distorções inatas ao modelo” (NÓBREGA, 2011, p. 2). Entretanto, nesse arranjo é necessário que a Federação aja de forma a equilibrar as diferenças regionais, e, respeitando os Estados federados, promova o desenvolvimento equilibrado entre os Estados.

O que se verifica através da história é um hiato entre o dever do Estado Maior e a sua efetiva contribuição para o equilíbrio econômico e social das diversas regiões brasileiras, abrindo com isso a competição entre os Estados, seja para atrair empresas e fomentar o mercado local, seja para atrair recursos da União para gerar empregos na sua região pela construção de infraestrutura ou criação de empresa estatal.

Importante verificar que esse hiato é criado também pela inépcia da União de cumprir o determinado em Lei para a distribuição de recursos, como na Lei Complementar nº 87 de 13 de setembro de 1996 (CASSONE, 1999). Essa Lei, além de redefinir a competência do Estado de legislar sobre o ICMS, desonerou a exportação da tributação estadual do ICMS e, para tanto, criou um fundo de compensação da União para os Estados, visando à compensação da perda da arrecadação emanada de ordem legal – exportação desonerada de ICMS. Entretanto, o que se

¹⁰ Mais informações sobre subsídios de apoio aos produtos dos países membros da OCDE (BUAINAN; VIEIRA; CURY, 2011).

verificou foi uma lentidão para o cumprimento do repasse das perdas estaduais por parte da União, que muitas vezes considerou somente repasses parciais dentro do Orçamento Federal, causando mais dificuldades financeiras para os Estados, inclusive de ressarcir os créditos tributários armazenados nos balanços das empresas instaladas nos respectivos Estados.

Adicionalmente a isso, como não houve o estabelecimento de regras claras para a efetivação desses repasses para os Estados, e não conseguindo a União equilibrar essa contenda, deu-se fomento a chamada “guerra fiscal”, pois os Estados alegaram prejuízo nas contas públicas e de arrecadação por estarem “pagando a conta” de outros Estados quando ressarciam créditos de ICMS para empresas instaladas dentro do Estado que adquiriram insumos para a produção em outros Estados. Mais uma vez fica clara a necessidade de atrair não só a empresa de bem de consumo ou capital para dentro do Estado, mas toda a sua cadeia produtiva, independentemente se isso significa tirar de outro Estado àquela empresa.

Dentre os tributos e contribuições existentes no sistema tributário brasileiro, somente o ICMS tem se demonstrado um instrumento eficaz de atração e retenção de empresas dentro do Estado, por ser o principal tributo estadual e que normalmente apresenta uma elevada taxa de tributação (alíquota do imposto).

A utilização de instrumentos de incentivo fiscal (tributário), gerando a chamada “guerra fiscal¹¹” inicia nos anos 70, mas se acirra na segunda metade dos anos 90 com a disputa, pelos Estados, pela instalação das indústrias automotivas, como destacado por Porsse (2005).

Melo (2005) analisa a instituição histórica do IVA (ICMS) como instrumento de eficiência de arrecadação tributária no Brasil, representando 1/3 do total da arrecadação tributária brasileira (considerado a arrecadação da União e a Previdenciária), destacando que o Brasil foi um dos primeiros a instituir esse imposto sendo seguido por muitos países, inclusive Argentina.

Embora o ICMS tenha representado um ganho de arrecadação para os Estados a partir da Constituição Federal de 1988, foi por esse imposto que se instituiu a chamada guerra fiscal entre os Estados, diante da autonomia de cada Estado de legislar e definir a alíquota aplicável ao caso concreto, ou, pelo menos, criar mecanismo para minimizar o efeito da tributação desse imposto a determinados contribuintes.

¹¹ Para Nascimento (2008) com a autonomia dos Estados e Municípios brasileiros a partir da Constituição Federal de 1988, começou uma corrida para a atração do investimento privado e, para tanto, estes entes federativos passaram a oferecer, cada vez mais, benefícios como isenção dos tributos estaduais e municipais, doação de terrenos, infraestruturas, etc. “[...] esta disputa entre os entes da federação foi apelidada de **guerra fiscal**” (NASCIMENTO, 2008, p. 21).

O ICMS é um imposto indireto sobre o consumo, plurifásico e não cumulativo e recai sobre consumo de bens e serviços em geral, tendo vários contribuintes responsáveis pela sua apuração e arrecadação, entretanto o contribuinte de fato é o consumidor final dos bens e dos serviços. Conforme Sternberg (2007, p. 107), ao tratar do IVA, do qual o ICMS é a versão brasileira:

Cada una de las etapas que conforman un ciclo económico, debe ingresar al fisco una porción del impuesto, de modo tal que la suma de las distintas porciones de impuesto ingresadas al fisco en las sucesivas etapas, sea igual al impuesto que globalmente soporta el consumidor, el que en teoría debería ser cuantitativamente el importe resultante de aplicar la tasa del impuesto sobre el precio neto al consumidor.

Assim, o ICMS é um tributo não-cumulativo¹², compensando-se o imposto pago na operação anterior com o imposto devido no momento da venda (operação posterior). Por esse princípio geral da exclusão da cumulatividade, como enfatizado por D’Avila (2011) (art. 155, II, § 2º, I, da CF) é de se esperar que a empresa mercantil não tenha ônus com esse imposto já que os créditos de ICMS, incluso no preço dos produtos adquiridos para serem utilizados dentro da operação da empresa, serão compensados como o imposto devido no momento da venda do produto final. Atentar que nesse conceito deveriam estar abarcados todos os gastos, custos, despesas diretas e indiretas incorridos pela empresa para a viabilização da venda do produto produzido ou adquirido para revenda.

É justamente trabalhando dentro das variáveis que determinam a real tributação desse imposto (alíquota, fato gerador, isenção, redução de base de cálculo, redução de alíquota, deferimento, direito a crédito presumido etc.) que o Estado estabelece os incentivos fiscais.

Uma vez determinado que o ICMS é o instrumento da política de incentivo fiscal dos Estados, que esse imposto tem sido negociado entre o Governo e o setor privado para atração de projetos de investimentos (PORSSE, 2005) e que as pessoas e, conseqüentemente, as empresas que elas representam reagem aos incentivos econômicos (MANKIW, 2005; HUBBARD; O’BRIEN, 2010) tem-se como “natural” que o Estado adote a política de oferecer incentivo fiscal a um setor específico como o intuito de fomentar e atrair a indústria para dentro do Estado.

¹² Sobre o princípio da **não-cumulatividade** *O Princípio da Não-Cumulatividade* (MARTINS *et al.*, 2004), onde discorre vários juristas, doutrinadores e advogados renomados, entre ele Hugo de Brito Machado que afirma (2004, p.71) “Entende-se por não-cumulatividade a qualidade do imposto e o princípio segundo o qual em cada operação o contribuinte deduz o valor do imposto correspondente à saída dos produtos o valor que incidiu na operação anterior, de sorte que reste tributado somente o valor acrescido”. Em outras palavras, do valor do imposto que incide na saída dos produtos deduz-se o valor do imposto que incidiu nas operações anteriores sobre os respectivos insumos.

Estabelecida a relação entre a empresa interessada no incentivo fiscal e o Estado a renúncia fiscal praticada pode ser total (isenção) ou parcial (redução de base de cálculo ou alíquota), firmando o contrato Estado e Empresa. Dentro desse contrato, há obrigações explícitas e implícitas tanto para o Estado quanto para a empresa, sendo que a principal obrigação para o primeiro é a renúncia fiscal e para o segundo é a instalação da empresa, geração de empregos e investimentos.

Assim, cada ente federativo estabelece sua relação com a entidade privada, ora norteadas por princípios gerais que são comuns a todos os Estados, ora se distinguindo dos demais por incentivar determinada atividade empresarial dentro do seu território, o que normalmente se consubstancia com a renúncia fiscal e, que, por última instância, gera a chamada guerra fiscal entre os Estados.

Traçada a visão geral do incentivo fiscal no cenário mundial e nacional, resta verificar os possíveis efeitos desses incentivos sobre o capital, sobre os gastos do governo, quais os critérios válidos de seleção dos projetos e os riscos e oportunidades dos investimentos incentivados.

2.2.1 Métodos de Análises dos Efeitos dos Incentivos Tributários e Fiscais

Diante da necessidade da medição da eficácia do projeto como forma de mitigar os riscos associados ao mesmo, a aplicação do método econômico de avaliação de incentivos tributários tem se demonstrado um instrumento válido. Entretanto, ainda resta o método político que, pelo seu critério discricionário, se contrapõe ao primeiro.

2.2.1.1 Método Econômico

O conjunto de instrumentos para a avaliação econômica dos incentivos tributários segundo síntese de Bolnick (2004) é composto por:

- a) pela alíquota marginal efetiva (*Marginal Effective Tax Rate* (METR));
- b) pelo modelo tributário comparativo (*Comparative Tax Model* (CTM));
- c) pela alíquota média efetiva (*Average Effective Tax Rate* (AETR));
- d) pelos “gastos tributários” (*Tax Expenditures*); e

e) por critérios de seleção dos projetos.

2.2.1.1.1 Alíquota Marginal Efetiva (METR)

O modelo METR fornece um meio de medição do efeito do sistema tributário na redução, na margem, da taxa real de retorno dos projetos de investimentos representativos.

O METR demonstra a distorção causada pelo sistema tributário nos incentivos de investimentos ao colocar uma cunha entre a lucratividade subjacente de um projeto (sem efeito do tributo) e o lucro líquido desse tributo. Portanto, quanto maior seu valor, maior o efeito do tributo na redução à taxa real de retorno. Formalmente definido:

$$\text{METR} = (\text{RORaT} - \text{RORdT})/\text{RORaT}$$

Onde:

RORaT = taxa real de retorno antes do tributo

RORdT = taxa real de retorno depois do tributo

Exemplo numérico:

Taxa de investimento: 30% antes do tributo

Taxa de investimento: 18% após o tributo

$$\text{METR} = (30-12)/30 = 0,40$$

Portanto:

METR = 40%. Ou seja, o sistema de tributos diminuiu a taxa real de retorno em 40%.

O METR normalmente é positivo, mas, também, pode ser nulo, quando se tem concessão de isenções, ou negativo, quando o projeto é financiado por endividamento com juros nominais que são deduzidos como despesas até 100% do valor do capital investido. Trata-se de um benefício fiscal que reduz a taxa real de juros pela dedução do valor dos juros pagos, subsidiando o financiamento do débito e do próprio projeto.

Para Bolnick (2004) os efeitos dos tributos recaem sobre as operações das empresas e sobre as remessas de lucros ou ganhos de capital dos seus proprietários. Assim, o METR pode ser utilizado para aferição do retorno do investimento para a empresa ou para os proprietários dela. Também, possibilita um melhor indicador do impacto do sistema tributário sobre a decisão de investimento. A utilização do METR deve levar em consideração os efeitos do sistema tributário tanto no país investido quanto no país sede do investidor, tratando de investimento de multinacionais.

O METR pode diferenciar muito de um setor a outro da economia, como enfatiza Bolnick (2004), embora o investidor esteja sobre o mesmo regime tributário, dependendo da estrutura do capital (maquinário, fábrica, veículos, terrenos, etc.) e a estrutura de financiamento (se capital próprio ou de terceiros).

Um estudo do Banco Mundial, realizado por Dunn e Pellechio (1990¹³, *apud* BOLNICK, 2004) e citado por em seu trabalho, mostra como diferentes incentivos tributários podem afetar a METR de um determinado projeto. Eles observaram que com a aplicação da alíquota padrão de 35%, o METR do imposto sobre a renda era de 45,6%. Quando se aplicava o incentivo tributário, a respectiva METR era de:

Tabela 2 - METR – Incentivo Tributário

Medida	METR - %
a) Caso geral, com alíquota de 35%	45,6
b) Isenções por 5 anos	29,3
c) Isenções por 8 anos	23,2
d) Deduções de 20% dos investimentos iniciais	33,1
e) Crédito tributário de 20% do investimento	11,1
f) Isenção na importação dos bens de capital normalmente tributado a 10%	37,0

Fonte: Bolnick (2004).

Ainda, um investimento que goze de múltiplos incentivos não terá seu METR pela soma de METR individual de cada incentivo, devendo seu efeito ser recalculado levando-se em consideração todos os incentivos concedidos.

Tabela 3 - Comparação Internacional da Taxa de Imposto Efetiva Marginal, ao redor de 1985

País Selecionado Ranqueado pela Alíquota Básica de Imposto	Alíquota Estatutária do Imposto ao redor de 1985 - %	METR com Financiamento com Capital Próprio - %	METR com 50% de Financiamento com Capital de Terceiros - %
Equador	20,0	13,5	10,1
Colômbia	30,0	28,5	36,9
Coréia	30,0	33,3	32,8
Jamaica	33,3	40,6	35,3
Brasil	35,0	54,4	45,9
Tailândia	35,0	24,9	20,0
Malásia	40,0	31,7	24,2
Portugal	40,0	45,5	28,7
Guatemala	42,0	10,7	2,8
Irlanda	50,0	5,8	5,5

Fonte: Bolnick (2004 p. 4-6).

Nota: Cálculo baseado em projeto hipotético descrito na Tabela 2. Cálculo assume 5% de inflação. O baixo METR da Irlanda reflete a despesa total no primeiro ano do capital investido, sem qualquer dedução de despesas com juros nominais.

¹³ DUNN, D.; PELLECHIO, A. Analyzing Taxes on Business Income with the Marginal Effective Tax Rate Model. **World Bank Discussion Paper**, Washington, n. 79, 1990.

Limitações do indicador como avaliação dos impactos da carga tributária:

- a) há uma necessidade de adequar as informações a serem utilizadas caso a caso, visto a dependência desse indicador das variáveis utilizadas;
- b) ele é excelente para informar a respeito do peso (cunha) da tributação, mas não oferece uma informação a respeito da forma que o incentivo tributário estimula o investimento;
- c) a análise do METR também não capta os desvios no cumprimento das leis tributárias.

2.2.1.1.2 Modelo Tributário Comparativo (CTM)

A CTM mede o ônus tributário em termos do valor presente dos tributos pagos (PV Tax) como percentual do valor presente do fluxo líquido de caixa de um projeto de investimento representativo. Esta análise leva em consideração a alíquota do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, as isenções de tributos, prejuízos fiscais, impostos sobre dividendos e impostos indiretos sobre entradas.

É um método comparativo da tributação sobre investimento entre setores da economia ou mesmo entre países.

2.2.1.1.3 Alíquota Média Efetiva (AETR)

A alíquota média efetiva é a razão entre a receita tributária atual e uma medida apropriada da base tributária.

A AETR fornece o nível de eficiência da cobrança de tributos, mas, não fornece informações significativas sobre o impacto do sistema tributário sobre os incentivos de investimentos.

2.2.1.1.4 Gastos Tributários (Tax Expenditures)

Para Bolnick (2004) *Tax Expenditures* é qualquer renúncia ou redução de uma obrigação tributária padrão que impacte diretamente no uso dos recursos do governo. São os benefícios tributários que substituem os gastos públicos. Incluem-se os principais incentivos fiscais, bem

como outros incentivos como financiamento subsidiado da casa, doações, planos de saúde para empregados, etc.

Henriques (2009) assevera que entre as décadas de 60 e 70 muitas discussões acadêmicas e políticas surgiram no sentido de controlar os incentivos fiscais como despesas diretas, já que os dois institutos têm o mesmo efeito prático de *empobrecimento* do erário público no mesmo montante do enriquecimento dos particulares beneficiados.

Entretanto as despesas diretas constam no orçamento do ente público e passam, por vezes, pela aprovação do legislativo, não se confundindo assim com os incentivos fiscais que não passam por esse controle externo.

Dessa necessidade de controle dos efeitos financeiros dos incentivos tributários no orçamento do erário público, da mesma forma que se controlam dentro do orçamento as despesas diretas, é que nasceu o termo *tax expenditure* (gasto tributário) que nada mais é que uma legenda contábil que se inclui no orçamento do ente governamental que torna possível a comparação entre os gastos diretos dos governos e os gastos indiretos com incentivos tributários.

O método usual para estimar o custo dos *tax expenditures* de um dado incentivo fiscal é utilizar os dados de um contribuinte registrado nas bases do governo para verificar a diferença entre o imposto atual devido e o imposto que seria devido se não houvesse o incentivo fiscal. O somatório de todos os benefícios garantidos por cada usuário é o total dos *tax expenditures*.

Os gastos com os incentivos fiscais são medidos normalmente, segundo Henriques (2009), por uma das seguintes metodologias:

- a) método da receita perdida (*forgone revenue*);
- b) método do aumento das receitas (*revenue gain*); e
- c) método da despesa equivalente (*outlay equivalence approach*).

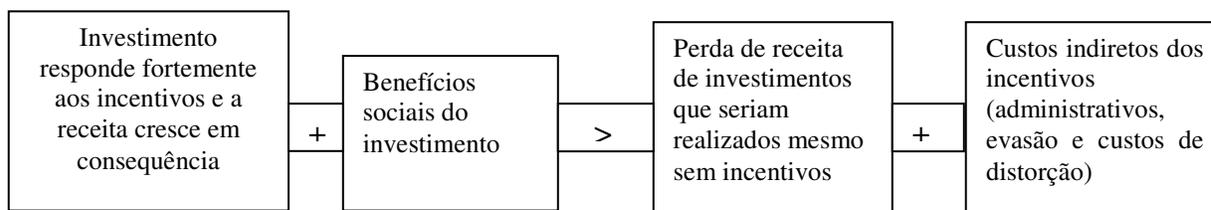
Os dois primeiros métodos não são precisos porque não levam em conta as mudanças de comportamento dos contribuintes, enquanto o terceiro é o mais preciso por utilizar informações da microeconomia; por isso também se apresenta como o mais complexo de se calcular.

2.2.1.1.5 Critérios de Seleção de Projetos

Uma vez decidido pela concessão dos incentivos tributários cabe estabelecer os critérios de seleção dos projetos que serão incentivados pelo poder público. Por outro lado, também o poder privado deve avaliar os riscos e oportunidades do investimento incentivado.

A análise do governo deve recair no retorno do investimento para a sociedade como a geração de emprego e renda, da motivação do investimento e a sua possibilidade de ocorrência mesmo se a concessão de incentivo e o custo efetivo da renúncia fiscal diante dos benefícios estimados, como esquematizada na figura abaixo:

Figura 1 - Condição de aprovação do incentivo tributário para os investimentos



Fonte: Lagemann (2011, p. 36).

Bolnick (2004) apresenta o quadro de decisão sobre a concessão de incentivo fiscal, com base nas variáveis:

ERR – taxa de retorno econômico (efeitos sobre a economia)

FRR – taxa de retorno financeiro (efeitos sobre o projeto)

Quadro 1 - Base Conceitual para a Projeção da Seletividade dos Incentivos Fiscais

	Alta taxa de retorno econômico (ERR) = altos benefícios para a economia	Baixa taxa de retorno econômico (ERR) = baixos benefícios para a economia
Alta taxa de retorno financeiro (FRR) => projeto viável sem incentivos	Célula 1: - Excelente projeto - Incentivo tributário redundante	Célula 2: - Projeto fraco - Incentivo tributário redundante
Baixa taxa de retorno financeiro (FRR) => projeto apenas viável com incentivos	Célula 3: - Excelente projeto - Incentivo tributário efetivo	Célula 4: - Projeto fraco - Incentivo tributário efetivo

Fonte: Bolnick (2004).

Atente que o ideal seria incentivar os projetos que se encaixam na célula 3, pois se espera altos ganhos para a economia e se evitaria a concessão de benefícios supérfluos.

Alerta Bonick (2004) que este conceito é útil para explicitar concepções econômicas, mas, na prática, se tem grande dificuldade para a estimativa da Taxa de Retorno Econômico devido à imprecisão dos dados.

Já para a iniciativa privada o que leva a mesma a fazer um investimento são os riscos e retornos associados ao projeto, basicamente. O projeto de investimento é viável quando a taxa esperada de retorno sobre o capital excede a taxa do custo de capital segurada pelo mercado mais o prêmio para compensar o risco percebido (BOLNICK, 2004).

Quadro 2 - Políticas de Fomento ao Investimento

Políticas para Diminuição do Risco Percebido pelo Investidor	Políticas para o aumento do Retorno do Investimento
Comprometimento com a estabilidade macroeconômica, incluindo inflação baixa, déficit sustentável, carteira de débitos sustentável e razoável estabilidade do valor real de moeda do país frente a outras moedas.	Aumento da qualidade da infraestrutura, particularmente transportes, água, energia e telecomunicação.
Fortalecimento das instituições de proteção aos direitos de propriedade, respeito aos contratos e controle da criminalidade.	Diminuição das barreiras ao comércio internacional, bem como os tributos incidentes nessas operações, para reduzir custo e prover melhor acesso ao mercado regional e global.
Redução do risco de crise financeira através de estrita regulamentação do sistema bancário e efetiva supervisão.	Firmar compromisso com a estabilidade macroeconômica, para reduzir o custo de empréstimos e minimizar os riscos dos prêmios subirem e descerem na cadeia de suprimentos.
Eliminação da burocracia na implementação de leis e regulamentações que afetam investimentos e as operações dos negócios.	Investimentos em educação e serviços de saúde, bem como programas de combate a pandemias como a AIDS e a malária.
Não restrição da repatriação do capital e do lucro dos investimentos estrangeiros.	Eliminação da burocracia através da desregulamentação, simplificação dos procedimentos e reforma dos serviços civis.
Transparência na macroeconomia e na administração financeira adotando regras internacionais para divulgação de dados financeiros.	Estabilização efetiva das leis e instituições para o controle da corrupção, que está intrinsecamente arraigada na tributação sobre os negócios.
Redução do risco da balança de pagamentos mantendo a taxa de conversão da moeda de acordo com a marcação do mercado, perseguindo políticas de diversificação das exportações, reduzindo a dependência de socorros externos.	Estabelecer um atrativo sistema tributário com taxas efetivas de tributação moderadas.
Aumento da confiabilidade da infraestrutura básica de serviços através de mecanismos de introdução de gerenciamento efetivo de incentivos, preço apropriado para recuperação de custos e pronta manutenção do sistema.	Prover incentivos especiais como redução de impostos, ganhos diretos ou subsídios, objetivando programas de treinamento, ou melhorias nos serviços de infraestrutura.
Redução do risco político respeitando os direitos humanos básicos, estabelecendo mecanismos de participação popular na governança e desenvolvendo procedimentos efetivos para a resolução de disputas.	
Ter sistema tributário estável e previsível através de uma reforma tributária que minimize as autuações fiscais arbitrárias.	

Fonte: Bolnick (2004).

Destacam nesse quadro os vários tipos de incentivos elencados pelo autor para atrair e alavancar o investimento como forma de redução de risco e aumento do retorno do investimento.

Zee, Stotsky e Ley (2002) também alertam que o investidor deve analisar os vários aspectos dos incentivos fiscais, a saber:

- a) considerações relativas aos tributos (reduções de alíquotas, isenções, reduções de base de cálculo, postergação do pagamento do tributo, qual a atividade incentivada etc.);
- b) considerações econômicas não relativas a tributos (macroeconomia, microeconomia / ambiente estrutural);
- c) considerações não econômicas (ambiente legal, regulamentações e ambiente político-econômico);
- d) considerações das políticas sociais (produtores / indústrias de certos setores podem apresentar desvantagens de desenvolvimento em relação a outros setores da economia).

E Zee, Stostsky e Ley (2002) complementam dizendo que os incentivos fiscais devem ser transparentes, e para tanto:

- a) devem estar embasados em leis tributárias que os criou e regulamentou, isto é, não devem estar previstas em leis não tributárias, decretos, instruções normativas, ou em outros atos regulatórios do poder público que não tenham força de lei, evitando qualquer conflito de entendimento. É certo que os incentivos tributários devem estar regulamentados de forma clara e precisa, não podendo atribuir a governos, órgãos ou pessoas o poder discricionário de ceder ou não o incentivo, evitando conflitos de aplicação;
- b) devem discriminar, claramente, os custos estimados com o incentivo fiscal concedido, impactos nas receitas públicas, eventuais receitas compensatórias, objetivo pretendido com o incentivo fiscal e como será medido o suposto benefício;
- c) devem ser simples, específico e objetivo para minimizar a necessidade de interpretação subjetiva dos oficiais da administração pública, bem como determinar os mecanismos de controle e aferição que serão utilizados pela administração pública para medir o resultado da aplicação da política de incentivo fiscal.

Por fim, importa lembrar, que embora não classificadas como incentivos, também devem ser consideradas pelo setor privado para o investimento do capital as barreiras criadas pelos países, estados ou mesmo municípios para a internação, comercialização e trânsito dos produtos

de empresas situadas externamente àquele território. Podem-se exemplificar nesse contexto as barreiras fitossanitárias, os tributos impostos para a importação do produto, a restrição à restituição de créditos tributários para as empresas não instaladas dentro do Estado, as alíquotas reduzidas para as empresas instaladas dentro do Estado e Município versus a aplicação de alíquotas majoradas para empresas que comercializam produtos e ou serviços diretamente de outra unidade federativa.

Também se deve ter claro quais são os custos dos incentivos fiscais associados ao projeto antes da tomada da decisão, tanto para o Estado quanto para a iniciativa privada. Zee, Stotsky e Ley (2002) elencam quatro os tipos de custos associados aos incentivos fiscais:

- a) distorção entre os investimentos que têm o incentivo dos que não o tem;
- b) perda de receita do governo ou compensação da perda de receita da atividade incentivada pelo aumento da tributação em outra atividade não incentivada;
- c) administração e controle dos incentivos fiscais;
- d) custo social da corrupção ou comportamento empresarial para garantir privilégios através dos incentivos fiscais (*rente-seeking activities*).

Assim, tem-se claro a dificuldade do Governo de se determinar a aplicação ou não do incentivo fiscal para a atração do investimento. Bolnick (2004, p. 6-5) demonstra, com base na Teoria dos Jogos, os comportamentos estratégicos dos participantes semelhantes ao “[...] dilema dos prisioneiros”:

Quadro 3 - Dilema do Prisioneiro e os incentivos tributários

	Estado A: Política tributária normal		Estado A: Concessões tributárias			
Estado B: Política tributária normal	Célula 1	Resultado		Célula 2	Resultado	
		A	B		A	B
	Alíquota efetiva média	35%	35%	Alíquota efetiva média	25%	35%
	Base de cálculo	100	100	Base de cálculo	150	50
	Receita tributária	35	35	Receita tributária	37,5	17,5
Estado B: Concessões tributárias	Célula 3	Resultado		Célula 4	Resultado	
		A	B		A	B
	Alíquota efetiva média	35%	25%	Alíquota efetiva média	25%	25%
	Base de cálculo	50	150	Base de cálculo	100	100
	Receita tributária	17,5	37,5	Receita tributária	25	25

Fonte: Bolnick (2004).

Na hipótese de ambos estados aplicarem a alíquota máxima de 35%, a opção da célula 1 será a escolha, maximizando o ganho dos estados participantes. Entretanto, havendo a concessão

tributária por um dos estados participantes e, conseqüentemente, a aplicação da alíquota de 25% por um deles, temos as opções das células 2 e 3.

A solução de equilíbrio será a célula 4, se não houver colaboração entre os governos, pois as posições das células 2 e 3 não são mantidas já que implicam em perdas de um deles em relação à célula 4, o que pode fragilizar a estratégia do Estado para a atração do capital privado.

Os riscos associados a esse dilema, que reflete a guerra fiscal, é que qualquer redução de tributação de um dos estados pode provocar, no outro, a reação de redução ainda maior, que, aplicado de uma forma cíclica, acarreta perdas na arrecadação de impostos maior para todos os estados envolvidos nesse jogo.

Por outro lado, a tendência é que o estado vencedor na atração do capital tenha que pagar um preço maior do que realmente seria necessário para atração do mesmo. Seja porque é otimista quanto ao resultado do projeto apresentado, seja porque na guerra com outros estados optou por ampliar os incentivos tributários para sair como vencedor.

Como conclusão, haveria um ganho maior para todos os estados se os mesmos cooperassem entre eles e tomassem a decisão de concessão de incentivos de comum acordo.

2.2.1.2 Método Político

Por fim, o Método político é baseado no poder dos “lobbies” e no poder discricionário do governo. As decisões de políticas de concessões de incentivos fiscais muitas vezes não satisfazem as condições econômicas acima, com conseqüente alocação ineficiente dos recursos públicos e possível distorção da livre concorrência.

2.3 O PODER DE LEGISLAR E SUAS LIMITAÇÕES

Texto de Alberto Torres, em seu livro *A Organização Nacional*, primeira parte, *A Constituição Nacional*, publicado em 1914, página 7, ao discorrer do ambiente político legislativo da época:

Os problemas da terra, da sociedade, da produção, da povoação, da viação e da unidade econômica e social, ficaram entregues ao acaso; o **Estado só os olhava com os olhos do fisco**; [...] o mecanismo governamental trabalhou sempre, desorientado e sem guia, estranho às necessidades íntimas, essenciaes, do nosso meio físico e social. (grifo nosso).

Passados 74 anos, em uma evolução legislativa tributária, tem-se que a proposta de análise dos efeitos dos incentivos fiscais no Brasil, primeiramente, é desvendar um emaranhado de Leis, Decretos, Atos Normativos entre outros títulos legais que tratam sobre o assunto e que por muitas vezes se contrastam entre si.

Carvalho (2000¹⁴, *apud* CONTI, 2004, p. 141), descreve que “[...] prevaleceu durante a Constituinte de 1988 a ideia de que somente a descentralização política conseguiria consolidar a democracia e o seu desenvolvimento no Brasil”. Tendo como consequência, além do reconhecimento das entidades subnacionais existentes até então (União, Estados e Distrito Federal), a inclusão dos Municípios como integrantes da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil.

Vale salientar que a Constituição Federal (BRASIL, 1988) adotou dois mecanismos de arrecadação de tributos para garantir a autonomia financeira das entidades subnacionais:

- a) captação direta de recursos através da repartição das fontes de receita (art. 145 a 156), cabendo às entidades federativas, dentro a sua competência¹⁵, instituir e arrecadar suas próprias receitas, como acontece com o Imposto de Renda pela União, ICMS pelo Estado e o Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) pelos municípios;
- b) captação indireta de recursos, através do produto de arrecadação (art. 157 a 162), que garante a transferência de receitas provenientes de tributos instituídos e cobrados por outras entidades federativas, dos quais são exemplos os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (art. 159, I, *a e b*, da CF).

Assim, dentro da autonomia para tributar dadas as entidades políticas e a obrigação de transferências de arrecadação determinada pela CF, se tem a previsão orçamentária de cada Município, Estado, do Distrito Federal e da União. Com base nessa geração de receitas e, em contraponto, a previsão de despesas, as entidades federativas determinam os incentivos fiscais e

¹⁴ CARVALHO, P. B. **Curso de Direito Tributário**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

¹⁵ Competência, como explicado por Valério (1989, p. 15), “[...] no sentido lato, é a quantidade de poder que a lei atribui aos agentes da administração pública para o desempenho de suas funções específicas.” E continua: “Competência tributária vem a ser a quantidade de poder atribuído a cada um nos níveis de Governo, isto é, à União Federal, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para instituir tributos.”

as respectivas renúncias de arrecadação em prol da atração do investimento privado para dentro dos seus respectivos territórios.

Nesse contexto prevê o § 6º, do artigo 165, da Constituição Federal, dentro do capítulo que trata do Orçamento da União, que a lei orçamentária deverá, quanto a qualquer incentivo de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária e creditícia, trazer um demonstrativo por região do efeito da concessão sobre as receitas e despesas da União (BRASIL, 1988)..

Vale citar, como destacado por Valério (1989, p. 18), que a Constituição Federal, em seus artigos de 150 a 152 delimitam o poder de tributar da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que dentre outras delimitações, temos como vedado¹⁶:

- a) exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça (princípio da legalidade tributária);
- b) 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;
- c) cobrar tributos:
 - em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado (princípio da irretroatividade da lei tributária);
 - no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou (princípio da anterioridade da lei tributária);
- d) utilizar o tributo com efeito de confisco;
- e) à União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, Distrito Federal ou Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre diferentes regiões do País;

¹⁶ Para aprofundar ler Silva (1992) sobre princípios constitucionais da tributação e sua classificação.

- f) aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino.

Assim, com a autonomia acima citada, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios passaram a legislar sobre matéria tributária e, por vezes, dentro dessas matérias, sobre os incentivos fiscais. Dado que o ente federativo do Brasil é composto por diversos Estados e Municípios e, não havendo uma uniformização nas legislações que versam sobre tributação e incentivos, está criada a dificuldade de se entender toda extensão pretendida por cada ente federativo ao legislar sobre incentivo, bem como a dificuldade do setor privado entender qual a melhor alternativa tributária dentre as diversas legislações existentes.

Lagemann (2011), ao discorrer sobre a intervenção do Estado na realidade política, esclarece a forma direta, quando o Estado exerce a atividade econômica, exemplo: constituindo uma empresa; e de forma indireta, através das políticas monetária, cambial e fiscal. Pontua ainda que a execução das políticas monetária e cambial são destinadas apenas a órgão do governo federal enquanto a política fiscal está distribuída por todos os entes da Federação, a saber: União, 26 Estados, Distrito Federal e 5.565 Municípios e conclui:

A característica diferenciada da política fiscal é o seu exercício simultâneo por milhares de agentes, tendo como consequência a dificuldade de se estabelecer uma coordenação entre as estratégias de ação adotadas. Sem dúvida, o papel principal cabe, novamente, ao governo central, mas os níveis subnacionais de governo também possuem uma importância significativa nesse processo, definida parcialmente pelo volume de recursos administrados por cada um dos atores. (Lagemann, 2011, p.38)

Ressalta-se que essa complexidade não se encontra somente na legislação pátria. Exemplo é o comentário de Hubbard e O'Brien (2010, p. 668) ao discorrerem sobre a complexidade da legislação do imposto de renda nos Estados Unidos:

Em parte a complexidade surge porque o processo político resulta na tributação de diferentes tipos de renda e diferentes alíquotas, exigindo regras pra limitar a capacidade dos contribuintes de evitar impostos. Além disso, grupos de interesse buscam se beneficiar com essa complexidade, enquanto a maioria dos contribuintes, que não se beneficia, acha difícil organizar um movimento a favor de um sistema tributário mais simples.

Essa temática também está presente no trabalho de Derzi (2008) sobre os 20 anos da Constituição Brasileira, que partindo da previsão na Constituição Federal, art. 155, § 2º, inc. XII, “c” (será não-cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestações de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal), e dos Recursos Especiais interpostos no Supremo Tribunal Federal e da Ação de Inconstitucionalidade que debateram a extensão e conceituação do ICMS, concluiu que em muitos casos concretos está inviabilizado o exercício do princípio da não-cumulatividade, de forma ampla, conforme disposto na Constituição Federal e implementado pela Lei Complementar nº 87/96. Dentro dos motivos podem ser citados:

- a) a instituição de legislação da pequena e média empresa, presumindo a sua tributação e não aplicando a sistemática de compensação escritural;
- b) o não cumprimento pelos Estados das leis ou mesmos das jurisprudências dos tribunais que limitaram a utilização do crédito pelo conceito do crédito físico, ou seja, somente dão direito ao crédito às matérias-primas, insumos e componentes que tiverem contato direto com o produto, desprezando o direito do contribuinte do crédito financeiro;
- c) a limitação temporal imposta na devolução dos créditos oriundos das operações de exportações, bem como das operações internas com diferencial de alíquota ou redução de base de cálculo, aquisições de ativos fixos; e
- d) a instituição de regimes especiais de tributação como substituição tributária para frente ou progressiva que dificultam ou impossibilitam os comerciantes varejistas de utilizarem os créditos do ativo fixo.

Além da dificuldade de entendimento pleno de todas as legislações e normas complementares que versam sobre incentivos tributários, Aguiar (2008) discute a validade do contrato firmado entre o Estado e a iniciativa privada para a concessão de incentivo, bem como o poder discricionário do Estado de romper esse contrato oneroso. Concluindo o autor que diante do pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, através da Súmula nº 544, de 1969 e da redação do artigo 178 do Código Tributário Nacional (CTN) (BUSHATSKY *et al.*, 2006; BALEEIRO, 1996) dada pela lei complementar nº 24/1975, e a posição dos nossos Tribunais, já firmada por Jurisprudências, o contrato de concessão de benefício fiscal firmado entre o Estado e

a Empresa é irrevogável, total ou parcial, desde que ele tenha caráter oneroso e tempo determinado¹⁷.

2.4 VISÃO GERAL DA CHAMADA “GUERRA FISCAL”

A guerra fiscal é um tema recorrente nos dias de hoje e muitos trabalhos o tem abordado. Ela também é uma das motivadoras da discussão sobre a reforma tributária brasileira. Para Varsano (1997), que em seu estudo discute quem ganha com a guerra fiscal do ICMS, os Estados que concedem incentivos fiscais são os mais prejudicados no longo prazo, uma vez que a atração da indústria para dentro do Estado não encontra correspondente na arrecadação do ICMS, justamente porque o benefício acaba isentando ou reduzindo a base de cálculo desse tributo. Trata como proposta válida para o fim da guerra fiscal a tributação no destino, e não mais na origem, como atualmente, anulando o benefício fiscal concedido ao contribuinte que produz dentro do Estado, mas tem como destino operação interestadual. Também a tributação do ICMS no destino ao invés de na origem permitirá que se tenha melhor controle de sonegação, segundo Magalhães (1996), já que, na visão dele, alíquotas de ICMS diferenciadas para produtos similares entre operações internas e interestaduais, quando a segunda for menor que a primeira, contribui para que haja simulação de operações interestaduais para cobrir operações internas.

Embora os argumentos sobre a guerra fiscal apontem para o dano de algum ente federativo em favorecimento de outro, Nascimento (2008) observou alguns efeitos benéficos da utilização dos incentivos fiscais, principalmente após a metade dos anos 90, como a descentralização da indústria, acompanhada pela geração de emprego e arrecadação de ICMS para outros estados da União que não aos da região Sudeste e, destacadamente, do Estado de São Paulo. Ressalta em sua pesquisa que um benefício fiscal concedido por um determinado Estado de postergação de pagamento, por 20 anos, do ICMS devido, tem um impacto direto no custo de produção da empresa que pode chegar a um ganho de até 5,7% de redução de custos, quando comparado a outra empresa de ramo semelhante que não goza do benefício fiscal. Por esse “desequilíbrio” devido à concessão de benefício tributário a determinados contribuintes, alerta o autor que além do impacto direto na arrecadação dos estados federados o mesmo também pode

¹⁷ Silveira (2009) chama a atenção para a decisão do Supremo Tribunal Federal que impõe a necessidade da autorização do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) para a concessão de incentivos fiscais de ICMS.

afetar a livre concorrência privada, visto que não necessariamente o mesmo benefício concedido por um Estado será seguido pelos outros Estados que, possivelmente, são sedes de empresas concorrentes da beneficiária do incentivo fiscal.

Exatamente essa percepção de dano a um determinado Estado em detrimento de outro que estabeleceu o incentivo fiscal, bem como a dúvida sobre o retorno do Estado que renuncia à arrecadação do ICMS direta objetivando a geração de empregos, investimentos e arrecadação de ICMS indireta (maior geração de empregos, maior geração de rendas dentro do Estado, maior consumo e, conseqüentemente, maior arrecadação de ICMS) é discutida dentro da reforma tributária. A própria proposta de reforma tributária de 2003 que, entre outros temas, determinou prazo para a concessão de incentivos fiscais pelos estados, acelerou a corrida para concessão e aprovação de novos incentivos, conforme observou Ibañez (2006).

Para Oliveira (2002, ¹⁸ *apud* CONTI, 2004), é totalmente irracional e atentatória ao federalismo de equilíbrio estruturado na Constituição Federal que os Estados concedam incentivos fiscais defendendo seus próprios interesses que tem como consequência a transferência de empresas de uma região para outra, resultando o deslocamento da ocupação da mão de obra e arrecadação tributária de uma entidade federativa para outra.

O tributo é um forte aliado para desenvolver política industrial com o objetivo de desenvolvimento regional, como já destacado por Lyra (1995) no seu estudo sobre os impactos dos incentivos fiscais na política de desenvolvimento regional da Zona Franca de Manaus, ou mesmo para a busca do equilíbrio ou superávit da balança comercial, gerando assim incentivos à exportação, como abordados por Suzigan (1980) e Pinheiro *et al.* (1993), ao analisarem a eficácia de tais incentivos.

Destaca-se que a importância da tributação não se limita à atração e retenção de empresas dentro do território de determinado Estado, mas, também, a uma função mais nobre que é atuar como mecanismo de distribuição de renda, uma vez que permite ao Estado e, dependendo do tributo, à União, através de política de tributação diferenciada por produto, fixar maiores alíquotas do tributo para produtos considerados não essenciais ou de luxo e, opostamente, alíquotas menores ou isenção, para produtos de primeira necessidade. Dentro dessa temática, Payeras (2008) concentrou seus estudos na distribuição da carga tributária por faixa de renda dos

¹⁸ OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. Alguns aspectos da “guerra fiscal”. In: KON, A. (Org.). **Unidade e fragmentação: a questão regional no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 2002. p. 197-217.

consumidores, considerando os tributos indiretos ICMS, Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), concluindo que os impostos indiretos não são eficientes quando o propósito é tributar as classes ricas, mas, é um instrumento viável para reduzir a carga tributária das famílias de baixa renda, devendo ser utilizado pelo Governo para equilibrar a tributação entre faixas de renda, uma vez que trabalhar somente com os impostos incidentes sobre a renda (diretos), não permite equilibrar essa tributação.

Silveira (2009), ao discorrer sobre as políticas públicas através dos tributos afirma, basicamente, que a taxa é um tributo que beneficia determinado contribuinte enquanto a contribuição é uma espécie de tributo utilizado pelo estado para intervir em determinado setor carente da sociedade, resumindo:

Quadro 4 - Concretização das Políticas Públicas Através dos Tributos

Tipo de Tributo	Impostos	Taxas	Contribuições Sociais
Atuação Estatal	geral (universal allocation)	específica (discretionary allocation)	específica (discretionary allocation)
População Atendida	toda a população	determinados particulares	determinado grupo
Modo de Imposição	sobre fatos econômicos	sobre o custo do serviço	sobre fatos econômicos
Natureza do Tributo	não-contraprestacionais (universal)	contraprestacionais	não-contraprestacionais (solidarísticos)
Política de Bem-Estar Social	universal (universal welfare policy)	políticas seletivas de bem-estar (selective welfare policy)	políticas seletivas de bem-estar (selective welfare policy)

Fonte: Silveira (2009, p. 143).

Nesse ponto Mankiw (2005) destaca que o imposto é necessário para que o Governo forneça educação, segurança e saúde a população, utilizando, portanto, na análise do efeito do imposto sobre o bem estar do consumidor e benefício do vendedor (bem estar econômico), o benefício do governo com o imposto obtido com a receita tributária. O que aparentemente justificaria uma carga tributária elevada.

O governo depende das receitas proveniente dos impostos para financiar suas operações, salientam Hubbard e O'Brien (2010).

Entretanto, conclui Mankiw (2005, p. 163), o benefício do governo com o imposto é menor do que a redução do excedente do produtor e da redução do excedente do comprador, pois:

Um imposto é um peso morto porque induz compradores e vendedores a uma mudança de comportamento. O imposto eleva o preço pago pelos compradores, de modo que eles consomem menos. Ao mesmo tempo reduz o preço recebido pelos vendedores, assim eles passam a produzir menos. Por causa dessa mudança de comportamento, o tamanho do mercado diminui e fica abaixo do ideal. As elasticidades da oferta e da demanda

medem o quanto vendedores e compradores respondem às variações no preço, e, portanto, determinam quanto um imposto distorce o resultado de mercado. Assim, quanto maiores as elasticidades de oferta e demanda, maior o peso morto de um imposto.

Que, em contraponto, pode justificar a necessidade de incentivo fiscal para incrementar o desenvolvimento local. Também destaca Conti (2004, p. 150) que “[...] além do número exagerado de tributos, o mais grave é que incidem de forma desordenada por toda a cadeia produtiva, alcançando a produção, o transporte e a comercialização de produtos e a prestação de serviços.” E, completando:

Há também a inconcebível tributação dos bens de capital, que dificulta a alocação de novos investimentos necessários à expansão e modernização de nossas empresas, bem como a tributação das matérias-primas e demais insumos utilizados no processo de produção. Esses fatores, aliados à incorreta aplicação do princípio da não-cumulatividade, também ajudam a aumentar o custo de nossos produtos. (REZENDE, 2001¹⁹ *apud* CONTI, 2004, p. 150).

Acrescenta-se a essa discussão sobre o incentivo fiscal a análise financeira dos Estados brasileiros em geral, que, excetuando alguns, na sua grande maioria ou passaram recentemente ou estão passando por crises financeiras, demonstrando descompasso entre a arrecadação tributária e os gastos do governo, o que por vezes, compromete os serviços básicos como saúde e educação a ser prestada à população. Para Marques Júnior (2005, 2007, 2008), em seus diversos estudos sobre o déficit orçamentário do Estado do Rio Grande do Sul no período de 1970 a 2003, a dependência da arrecadação tributária do setor agrícola e a renúncia fiscal do Estado foram alguns dos fatores determinantes para a verificação de déficits em alguns anos sobre análise.

Além do estudo sobre o déficit orçamentário do Governo Estado do Rio Grande do Sul, e seu agravamento pela concessão de incentivos fiscais pelo Estado, como citado acima, Friedrich (2002, p. 65) analisa o setor de carnes dentro do Estado, propondo verificar se o efeito de uma tributação favorável concedida pelo Estado no período sob análise (a partir de 1980) teve impactos positivos sob as empresas atuantes no setor, concluindo pelo estudo realizado que não existe clara relação entre a redução da tributação e o fomento da produção de carne dentro do Estado, ou seja, que uma política fiscal específica para o setor tenha resultado na evolução da produção de carnes e desenvolvimento da indústria correlacionada, mas destaca que foi essencial essa política pela melhorar a qualidade da carne bovina produzida no Rio Grande do Sul e

¹⁹ REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

colocá-la em patamar de concorrência com as carnes produzidas em outros Estados brasileiros, a partir da década de 90.

Os quadro 5 de traz um interessante resumo das Teorias de Competição Interjurisdição, como segue:

Quadro 5 - Síntese Sobre Algumas Teorias de Competição Interjurisdicional

Hipóteses	Comportamento Governamental	Resultados
<u><i>TIEBOUT (1956)</i></u> Plena mobilidade dos indivíduos; pleno conhecimento, número atomizado de governos locais; não existem efeitos <i>spillovers</i> espaciais; a população local possui um tamanho ótimo.	Governo local compete por indivíduos usando pacotes de serviços e impostos.	Oferta de bens públicos eficiente; Impostos são benéficos.
<u><i>MINTZ e TULKENS (1986)</i></u> Duas jurisdições; três bens (público, privado e trabalho); tributação de bens privados pelo princípio da origem; trabalho não é tributado; não existem efeitos <i>spillovers</i> espaciais; os preços dos bens são afetados pelos impostos locais e custos de transporte.	As estratégias competitivas dos governos seguem um jogo não cooperativo (equilíbrio de Nash), onde os instrumentos são a política tributária e de gastos; os governos regionais buscam maximizar o bem-estar regional.	O equilíbrio de Nash existe sobre determinadas condições, mas não é um ótimo de Pareto; a oferta de bens públicos é ineficiente.
<u><i>ZODROW e MIESZLOWSKI (1986)</i></u> Dois bens públicos (para famílias e firmas), sem efeitos <i>spillovers</i> ; dois impostos (sobre capital e <i>neutral head taxes</i>), sem externalidade fiscal; governos locais atomizados e independentes; terra e capital são os fatores de produção; a população e fator terra (fixo) são distribuídos simetricamente entre as regiões; mobilidade perfeita do capital.	A competição interjurisdição segue um jogo não cooperativo; os governos maximizam o bem-estar regional, consideram que as outras jurisdições não reagem ao imposto sobre a propriedade e que suas ações não afetam a taxa líquida de retorno do capital.	Oferta local de bens públicos ineficientes; existe uma relação inversa entre a variação do imposto sobre o capital e a variação dos <i>head taxes</i> .
<u><i>WILDASIN (1988)</i></u> Duas ou mais regiões; um bem privado homogêneo e um bem público local; a função de produção usa capital e outro fator fixo (terra ou trabalho); o bem privado pode ser consumido ou usado como insumo na produção do bem público local; a oferta do bem público é financiada por um imposto sobre o capital; capital possui mobilidade perfeita, mas a oferta nacional de capital é fixa.	Os governos locais se engajam em estratégias não cooperativas e maximizam o bem-estar regional. As variáveis estratégicas são os impostos e os gastos, analisados separadamente: equilíbrio de Nash para competição através de impostos (ENCI) e para competição através de gastos (ENCG).	Quando o número de jurisdições é pequeno, os efeitos de bem-estar de ENCI e ENCG não são iguais e ENCI gera provisão de bens públicos superior a ENCG. Os efeitos de bem-estar de ENCI e ENCG são iguais somente quando o número de jurisdições é muito elevado.
<u><i>BURBIDGE e MYERS (1994)</i></u> Duas regiões; terra é um fator fixo; capital tem mobilidade perfeita; população tem mobilidade imperfeita; os indivíduos são	Os governos engajam-se em estratégias não cooperativas (equilíbrio de Nash), via política tributária, e maximizam o bem-estar individual para os bens	O equilíbrio do regime 1 é eficiente, independente do grau de mobilidade populacional. O equilíbrio do regime 2 é ineficiente, exceto quando as

heterogêneos na preferência por uma residência local; um bem privado e um bem público; oferta de trabalho é inelástica; três impostos (terra, capital e <i>head taxes</i>); as regiões podem fazer transferências fiscais.	privado e público. A análise considera três regimes tributários: (1) imposto direto, (2) imposto direto e sobre o capital e (3) imposto sobre o capital.	regiões são simétricas ou quando há alta mobilidade populacional. O equilíbrio do regime 3 geralmente é ineficiente. As transferências podem controlar a migração e neutralizar as externalidades fiscais.
<u>RAUSCHER (1998)</u> Grande número de grandes jurisdições; três fatores de produção (terra, capital e trabalho); um bem privado agregado e um bem público; capital tem mobilidade perfeita; um imposto <i>lump-sum</i> e uma taxa sobre o bem público.	Os governos são como um Leviatã, buscam maximizar o bem-estar dos cidadãos, mas também seu próprio bem-estar apropriando-se de parte da receita tributária. Dois cenários: o governo oferece um pacote de impostos e gastos ou fixa os impostos e taxas e deixa o mercado decidir sobre a demanda.	No primeiro cenário, a oferta de bens públicos é eficiente, os impostos são maiores que no equilíbrio sem o governo Leviatã, o governo se apropria de parte da receita e sua decisão independe da mobilidade do capital. No segundo, a mobilidade gera taxas menores de maior oferta do bem público (doma-se o Leviatã).
<u>CASSETTE, JAYET e PATY (2005)</u> Poucas regiões; os residentes são homogêneos e imóveis; um bem privado e um bem público; existe imposto sobre o capital e a renda privada; o governo desvia parte da receita para seu próprio bem-estar; existe processo eleitoral; a probabilidade de reeleição é função crescente da utilidade dos residentes; capital é perfeitamente móvel.	Os governos são como um Leviatã. Analisa o equilíbrio em diversos ambientes, incluindo um não cooperativo.	No equilíbrio de Nash, a oferta de bens públicos é eficiente. O imposto sobre o capital é positivo apenas se a região atrai mais capital que a quantidade de capital dos residentes (exportação de imposto). Os resultados dependem da efetividade dos impostos <i>lump-sum</i> .

Fonte: Porsse (2005, p. 350)

Também, no mesmo trabalho, é feito uma análise gráfica das Principais Relações Causais da Competição Tributária, que direcionam o comportamento dos estados (“*players*”) partindo que de um lado esteja a ação do Estado do RS (PORSSE, 2005, p. 371) e no outro os demais Estados:

Figura 2 - Relações Causais Da Competição Tributária – Déficit Governamental Endógeno

Fechamento do Governo com Déficit Orçamentário Endógeno

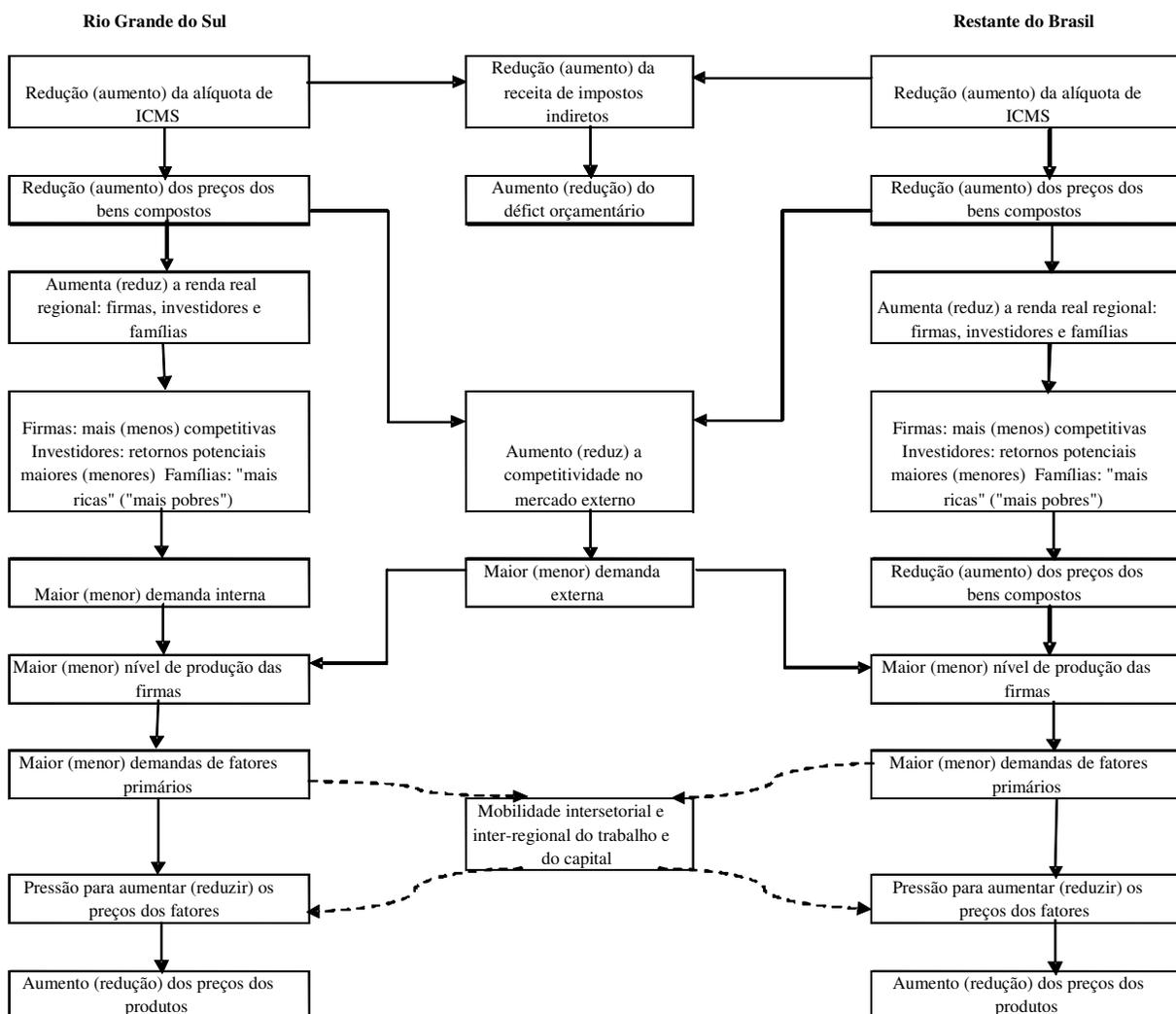
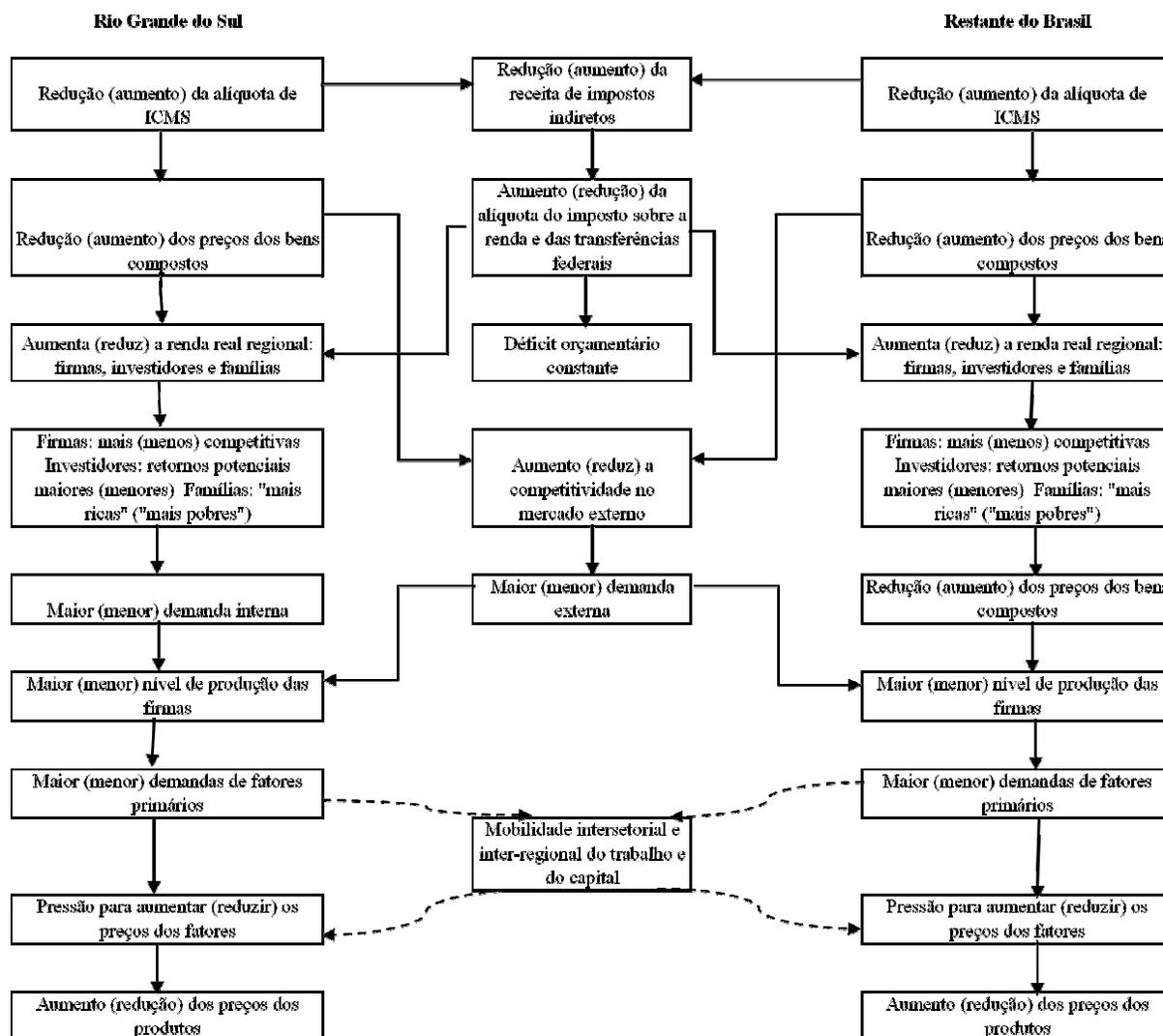


Figura 4 - Relações Causais Da Competição Tributária – Déficit Governamental Exógeno

Fechamento do Governo com Déficit Orçamentário Exógeno



Fonte: Elaboração própria.

2.4.1 Vantagens e Desvantagens da Concessão de Incentivos Tributários

Assim, diante da controvérsia se as aplicações dos incentivos fiscais realmente resultam em aumento de produtividade, crescimento e desenvolvimento econômico esperado Bolnick (2004) resume os principais argumentos a favor e os principais argumentos contra a uma política de desenvolvimento e atração de investimentos baseados em incentivos fiscais, como segue:

Quadro 6 - Investimentos baseados em Incentivos Fiscais - Argumentos

ARGUMENTOS A FAVOR	ARGUMENTOS CONTRA
1. Maiores Retornos sobre Investimentos	1. Perda de receita devido ao custo do incentivo
2. Externalidades positivas	2. Perda de receita por desvirtuamento da aplicação do incentivo ou sonegação
3. Praticidade para aplicação	3. Impacto na administração tributária
4. Sinalização para atração do investimento privado	4. Custos econômicos do ajustamento fiscal
5. Útil para atrair capital com Mobilidade	5. Distorções econômicas
6. Resposta a Competição fiscal	6. Injustiça tributária
7. Compensação deficiências no ambiente de investimentos	7. Falta de transparência e governança
8. Ganhos de receitas tributárias via geração de empregos e estímulo ao consumo	8. Desvios políticos e corrupção
9. Cobertura política para programas de incentivos	9. Produtividade, crescimento e desenvolvimento pode ser atingido mais efetivamente com outras políticas que não do incentivo fiscal
10. Experiências de sucesso (Malásia, Irlanda, Costa Rica e Maurício)	10. Experiências de insucesso

Fonte: Bolnick (2004).

Dos argumentos a favor temos:

- a) maiores Retornos sobre Investimentos: a concessão de incentivos fiscais pode alavancar as taxas de retorno sobre investimento, estimulando a economia e novos investimentos;
- b) externalidades positivas: a atração de investimento possibilita a acumulação de conhecimento local, com geração de inovação e tecnologia, derivando novos investimentos, principalmente em pesquisa e desenvolvimento e treinamento, elevando a base educacional da população;
- c) praticidade: os incentivos fiscais são relativamente fáceis de atingir o público alvo e fazer ajuste fino, de acordo com os resultados que estão sendo verificados. Também, como instrumento da política de desenvolvimento pode ser utilizado para fomentar a promoção de investimentos, a criação de empregos, o desenvolvimento de regional, bem como qualificação da mão de obra;
- d) sinalização: da economia, dar indícios da direção a ser tomada, revela a intenção da ação futura, assim, à concessão de incentivos tributários integra o conjunto de medidas que sinalizam as boas vindas aos investidores pela demonstração da melhora do ambiente para investimentos;

- e) mobilidade de capital: dada a mobilidade do capital nos dias atuais, o incentivo fiscal permite a atração desse capital, em forma de investimento, gerando e mantendo a poupança do país;
- f) competição tributária: devido à assimetria criada pela guerra fiscal, o incentivo fiscal pode ser o mecanismo para compensar a possível evasão de divisas e investimentos do país devido a concessão de benefícios fiscais por outros países;
- g) compensação por outras deficiências no ambiente de investimento: dada a natureza de estímulo ao investimento que objetiva o desenvolvimento da economia da região e do país, o incentivo fiscal pode ser usado como meio compensatório de política deficitária, como por exemplo, no desenvolvimento da infraestrutura do país ou região, da instabilidade macro econômica ou a fragilidade do sistema legal e jurídico do país;
- h) ganhos de receitas Tributárias Indiretas: incentivo fiscal estimula o investimento, o desenvolvimento regional e conseqüentemente melhora o nível educacional da região, bem como o nível de renda. Assim, embora o investimento direto possa estar incentivada com alíquotas reduzidas ou mesmo isenção, o aumento de renda da população, os fornecedores suportes da atividade incentivada, o comércio desenvolvido ao redor desse investimento, etc., geram novas fontes de receitas ao governo através da tributação regular das atividades agregadas;
- i) cobertura política: incentivos fiscais para geração de investimentos apoiados em uma política de desenvolvimento regional, crescimento econômico e aumento de renda da população pode ser inclusa como gastos diretos na plataforma política do governo;
- j) experiências positivas: exemplos como o caso da Malásia, Irlanda, Costa Rica e Maurícios que foram bem sucedidos com a utilização dos incentivos fiscais é uma evidência que, quando bem utilizado, o incentivo fiscal pode ser o estímulo desejado e necessário na economia.

Lagemann (2011, p. 38) exemplifica as áreas que poderiam ser encorajadas pelo Estado, inclusive através da concessão de incentivos fiscais:

(a) Investimentos em tecnologia que eleva o conhecimento dos trabalhadores, exemplificada por atividades de pesquisa e desenvolvimento de alta tecnologia; (b) Projetos de infraestrutura que criam empregos em áreas com elevado desemprego; (c) Tecnologia amigável ao meio ambiente; e (d) Investimentos “âncora”, quer dizer, os investimentos que provocam múltiplos efeitos de encadeamento, para frente e para trás, na economia.

Quadro 7 - Experiências Positivas na Utilização de Incentivos Fiscais

País	Ano	Incentivo
Malásia	1958	Isenções de 5 anos para indústrias pioneiras de substituição de importações
	Anos 70	Estabelecimento de zonas de processamento de exportações (ZPEs, oferecendo infraestrutura subsidiada, alíquota zero nas importações, e taxa zero nas exportações).
	1986	Renovou a legislação para promoção de investimentos, ampliando a isenção para 10 anos nos casos de empreendimentos orientados para exportações. Também permitiu a dedução para investimentos, deduções por exportações, deduções por reinvestimento, deduções especiais por treinamento e Pesquisa & Desenvolvimento (P&D) e subsídios diretos para atividades com alta tecnologia.
Irlanda	1959	Criou a Zona Livre de Shannon com isenção total dos tributos.
	Anos 80	Reformas visando à estabilidade macroeconômica, pacto social entre capital e trabalho e alíquotas reduzidas nos impostos em geral. Utilização efetiva do incentivo criado em 1959. Em 1981 estabeleceu a alíquota de 10% para manufaturados, zonas de exportação e alguns serviços.
	1990	Empresas industriais estrangeiras respondiam por 60% do PIB do setor e por 45% do emprego industrial.
Costa Rica	1970	Estabeleceu a zona franca.
	Anos 80	Desburocratização (liberalização) da zona franca criada em 1970 e estabilização macroeconômica. De uma economia baseada na exportação de café e banana, trinta anos atrás, hoje o país é exportador de manufaturados e de semicondutores de alta tecnologia.
Maurícios	1970	Estabeleceu as zonas de processamento das exportações, com isenções por 10 anos e juros favorecidos nos empréstimos.
	1990	Benefícios fiscais foram substituídos por uma alíquota geral de 15%. Estabilização macroeconômica, alta qualidade da mão de obra, respeito ao direito de propriedade e mercado laboral flexível. De economia açucareira virou economia exportadora de industrializados, setor inicial de alta tecnologia, turismo e serviços financeiros.

Fonte Bolnick (2004)

Nota: Exhibit 3-1 – Success Stories in Malaysia, Ireland, Costa Rica, and Mauritius.

Argumentos contrários:

- a) perda de receitas. O custo para a obtenção da receita, representada pelo incentivo fiscal, pode vir a ser maior do que se o investimento fosse viável, independentemente do incentivo. Essas perdas são devidas e se caracterizam por:
- incentivo redundante: o investimento era rentável e viria independentemente do benefício, ou seja, não haveria necessidade do ente estatal incorrer nos custos do incentivo fiscal.

- incentivo parcialmente redundante: o benefício superou a necessidade do mesmo para tornar o investimento atrativo à iniciativa privada. Dificilmente há a necessidade de isenção total da tributação para viabilizar o investimento.
 - “ajuda externa reversa”²⁰: O país sede do investidor tributa a receita das filiais ou subsidiárias em outros países no conceito de receita universal, ou seja, tributa a receita advinda do exterior com a alíquota externa descontando, dependendo do acordo comercial, a tributação sofrida no país onde a empresa se localiza de fato. Em outras palavras, o benefício concedido no país do investimento vai ser compensado pela tributação do país sede do empreendimento, o qual tributa a renda no conceito internacional. Nem todos os países parceiros comerciais são signatários de acordos para evitar dupla tributação da receita, podendo ser citado os EUA que atualmente não assina esses tipos de acordos.
 - perda indireta de receita: o incentivo concedido gera concorrência interna “desleal” visto que o empreendimento favorecido compete com os empreendimentos pré-existentes que são regularmente tributados. Há a chamada substituição de empreendedores.
- b) evasão²⁰ de receitas por desvios e sonegação; Normalmente ocorrem devido a “planejamentos tributários” ilícitos ou abusivos que devido às brechas do ordenamento jurídico promovem a evasão de tributação pela redução da receita tributável, seja pelo aumento de despesas consideradas dedutíveis para fins de tributação, seja pela combinação de negócios sem propósito econômico específico, senão redução de carga tributária, seja pelo desvio de receita de uma empresa lucrativa para outra deficitária, declaração de exportação de operações fictas como o reintegro argentino ou mesmo exploração das lacunas da lei para enquadrar na

²⁰ Silveira (2009, p. 241), discorre sobre a “elisão, evasão e elusão” no direito tributário, sendo: **Elisão** – [...] constitui conduta do contribuinte em organizar seus negócios de modo a, mantendo a “causa” do negócio, reduzir seu efeito fiscal. Nesse caso, o contribuinte cumpre a legislação fiscal, mas impede ou modifica o modo de incidência da norma tributária, trazendo consequências fiscais (redução da carga tributária). **Evasão** – [...] ocorre o descumprimento direto da norma impositiva, constituindo crime tributário. Havendo a incidência da norma tributária é necessário o seu cumprimento. Trata-se de uma organização ilícita dos negócios privados. **Elusão** – [...] a organização dos negócios privados ocorre mediante a utilização de estruturas negociais válidas que impeçam o surgimento da norma jurídica. A elusão, diferentemente da elisão, realiza-se em fraude o abuso ao ordenamento jurídico tributário.

- concessão de benefícios fiscais empresas que originalmente não estava previsto no plano do governo.
- c) impacto na administração tributária: diferentes regras para diferentes tributos e ou diferentes contribuintes demandam recursos qualificados da administração pública para controlar e monitorar a utilização de tais benefícios, evitando abusos de utilização.
- d) custos econômicos para o ajustamento fiscal (= custos de oportunidade da receita perdida): a renúncia fiscal feita pela concessão do incentivo fiscal demanda ações do governo para compensar a perda da arrecadação direta daquela atividade, sendo elas:
- corte de gastos: os gastos de custeio de educação, segurança, investimento do governo, saúde etc. deverão ser revistos;
 - possível elevação da carga tributária de outros setores da economia, recaindo nas empresas ou mesmo diretamente nas pessoas;
 - financiamentos para custear o incentivo fiscal como emissão de títulos públicos, empréstimos etc.
- e) distorções econômicas: os incentivos tributários podem induzir a redução da eficiência e a produtividade, pois investimento altamente produtivo não depende de incentivos fiscais para terem os retornos do investimento desejado. Normalmente o incentivo fiscal fomenta investimento em setores da economia com baixa taxa marginal de retorno ou ciclo de realização elevado. Exemplo: isenções tributárias para as construções das plataformas e navios em estaleiros brasileiros. Entretanto, exatamente essas atividades da construção de base (atividades primárias ou de infraestrutura), muitas vezes devem mesmo ser o alvo dos incentivos governamentais, pois apresentam retornos econômicos muito baixos, porém, estratégicas para o país e grandes geradoras de empregos (normalmente com baixa qualificação de mão de obra);
- f) ainda, isenções nas importações, não exigência de mínimo conteúdo local etc. podem acarretar a desindustrialização do mercado nacional pelo dismantelamento da cadeia produtiva visto que o concorrente externo passa a ser mais competitivo que o fornecedor interno que continua regularmente sendo tributado. Também,

- para bens de capital, a desoneração aduaneira pode extinguir a produção nacional de bens de capital (máquinas e equipamentos);
- g) injustiça tributária: posições tributárias favoráveis a um determinado grupo em detrimento aos demais contribuintes. Normalmente esse tipo de incentivo gera discussões judiciais;
 - h) falta de transparência e governança: sem mecanismos e ferramentas adequadas de controles tende-se a não ter a visibilidade dos valores envolvidos nos incentivos fiscais;
 - i) dinâmica política: normalmente os incentivos fiscais envolvem volumes elevados de fluxo de dinheiro, estimulando “lobbies”, pressões no governo etc e, correndo o risco de geração de manipulações e corrupções;
 - j) disponibilidade de outros instrumentos: há outros instrumentos de estímulo ao investimento e ao desenvolvimento regional. A utilização do incentivo fiscal de forma indiscriminada pode preterir outra política mais eficaz para atingir a produtividade, crescimento e desenvolvimento econômico desejado. Via de regra o sistema tributário não é o maior determinante da viabilidade da maioria dos projetos;
 - k) experiências fracassadas: vários são os países que lançaram mão dos incentivos fiscais como mecanismo de atração ao investimento para um crescimento sustentável da economia que não atingiram o resultado esperado. Sem um ambiente propício para o investimento que englobe estabilidade política, econômica, mão de obra qualificada, institutos legais estáveis e respeitados, os incentivos fiscais estão fadados ao fracasso no propósito de desenvolvimento econômico do país ou região.

Assim, fica claro a necessidade um planejamento econômico que apoio o planejamento tributário que vise aproveitar os incentivos fiscais concedidos, mas, também, estando claro que o incentivo fiscal só passa a ser atrativo para uma corporação a partir do momento que se alie a isso expectativas clara de crescimento econômico e fatores produção competitivos.

Quadro 8 - Avaliação dos Principais Instrumentos de Incentivos Tributários

Instrumento	Efetividade	Impacto na receita	Distorções econômicas	Impacto administrativo
Menor alíquota nominal no IRPJ	Redução moderada da METR; provável alta taxa de redundância.	Alto. Deve ser associado com medidas de recuperação de receita.	Muito baixas. Neutro em relação ao setor, produto e intensidade de capital.	Muito baixo. Simples, transparente e automático. Reduz o incentivo para planejamento tributário agressivo.
Alíquotas preferenciais no IRPJ	Moderada redução na METR dependendo do tamanho da redução; provável alta taxa de redundância.	Alto, dependendo a abrangência da alíquota preferencial aplicada.	Moderadas. Aviesada na alocação de recursos, mas não na intensidade do fator ou outras decisões.	De moderado a alto. Requer decisões a qual receita é qualificada; bastante aberta para o planejamento tributário agressivo.
Isenções no IRPJ	Moderada redução no METR; depende do tipo de investimento escolhido e critério de escolha.	De moderada a alto; depende do tipo de investimento e do processo de escolha.	Altas. Favorece projetos de curto prazo, de rápido acionamento, fácil de encerrar. Também projetos de baixa intensidade de capital e baixos custos de endividamento.	De moderado a alto. Os procedimentos de escolha são um peso; declarações exigidas ou não durante o período do benefício; problemas na transição para a tributação; espaço para planejamento tributário.
Incentivos à cobertura do capital – depreciação acelerada e deduções iniciais	De baixa a alta; depende das disposições; dedução completa reduz a METR a zero; se a dedução do capital inicial não reduz a base para a depreciação, então a aquisição do capital é subsidiada.	De baixo a moderado. Depende das disposições.	Moderadas. Favorecem investimentos capital intensivos e projetos com ativos de curta vida útil. Nos casos de total concessão elimina o peso tributário para investimentos financiados com capital próprio.	Mistos. Simples para administrar, mas significativo espaço para abuso mediante a transação simulada de bens de capital.
Crédito de Impostos para investimento	Similar à dedução do capital inicial.	Similar à dedução do capital inicial.	Similar à dedução do capital inicial, mas evita impactos diferenciados onde há múltiplas alíquotas do imposto de renda das empresas.	Similar à dedução do capital inicial.
Integração da tributação do lucro e dos dividendos	Alta. O fim da dupla tributação na renda de dividendo tem um grande efeito sobre a METR.	Moderado; depende da importância da tributação de dividendos como fonte de receita.	Pequenas. Estimula a eficiência ao encerrar o viés em favor do financiamento por endividamento.	Moderadas; depende do método utilizado ²¹ .

²¹ Métodos possíveis: a) na declaração da pessoa física: concessão de crédito ao acionista no valor tributado pela empresa sobre o lucro distribuído; ou isenção do rendimento de dividendos; e b) na declaração da pessoa jurídica: dedução dos dividendos da base de cálculo da empresa; ou alíquota zero nos lucros distribuídos.

Deduções extras para treinamento, P&D, marketing para exportações	De baixa a moderada; depende do volume da dedução e da alíquota tributária prevista.	De baixo a moderado; depende do volume da dedução, da alíquota prevista, e da abrangência da aplicação.	Pequenas. Viés existe, mas em direção a objetivos políticos explicitados.	Moderadas; Complicações na validação da legitimidade das deduções; espaço para abusos por falsas reivindicações.
Benefícios nos tributos indiretos nas exportações – ZPEs, produção direcionada, tarifas suspensas, tarifas reembolsadas (“drawback”)	Misto. Muitos sucessos e muitos fracassos, dependendo de outros fatores do ambiente de investimentos.	De reduzido a alto. A norma geral é não arrecadar essa receita; nesse sentido não é uma “perda” de receita. Mas onde as isenções aduaneiras se tornam canais para o descaminho, as perdas de receita podem ser grandes.	Baixas. As medidas estimulam a eficiência porque corrigem um viés anti-exportação.	Alto. Os mecanismos de promoção das exportações exigem uma administração altamente qualificada para que funcionem adequadamente sem abusos descontrolados.
Tarifas reduzidas na importação de bens de capital	Moderado. Reduz a METR ao reduzir o gasto com ativos fixos.	De reduzido a alto; depende do tamanho da redução, a estrutura das receitas aduaneiras, e o grau de seletividade.	Alta. Favorece os investimentos intensivos em bens de capital importados, em detrimento dos bens de capital intensivos em trabalho e de origem doméstica. Dificulta o desenvolvimento de uma indústria de bens de capital doméstica.	Moderado. A diferenciação de alíquotas incentiva a má classificação das importações e os bens importados de forma isenta também serão adquiridos por consumidores.
Tarifas reduzidas na importação de matérias primas e bens de consumo intermediários	Baixo a nulo. Direitos alfandegários sobre MPs e bens de consumo intermediário são geralmente passados para os consumidores.	Alto. Esses bens são responsáveis por elevada parcela das importações e o benefício fiscal tende a ser inteiramente redundante.	Altas. Favorece as indústrias e produtores intensivos em importações.	Moderado. Como acima.
Tarifas protecionistas	Alto. Tarifas protecionistas podem ter um efeito forte em defender atividades contra a importação.	Mistos. Tarifas excessivas em artigos importados com capacidade competitiva podem desencorajar as importações legais e estimular o descaminho, a ponto da receita sofrer decréscimo.	Altas. Investimentos protegidos tendem a ser caros e sem capacidade competitiva, reduzindo produtividade e a eficiência.	Moderado. Como acima.

Fonte: Bolnick (2004).

O caminho simultâneo da reforma política e administrativa dos incentivos tributários, segundo James (2009, p. 30) é:

Quadro 9 - Incentivos Fiscais e Reforma Política e Administrativa
Caminho da reforma dos incentivos tributários

Política tributária	Administração tributária
Generosas isenções	Incentivos tributários discricionários, não-transparentes
Isenções parciais	Incentivos tributários em acordos individuais
Incentivos relacionados a investimentos e a desempenhos (créditos de investimentos, deduções pelo investimento, depreciação acelerada, etc)	Melhorar a transparência (publicação da lista dos investidores beneficiados com os incentivos)
Somente incentivos tributários indiretos para “inputs” de capital	Incentivos tributários concedidos por lei
Incentivos tributários apenas para investimentos “âncora”	Incentivos tributários são acessíveis sem permissão adicional
Alíquota tributária uniforme sobre uma base ampla	Sem incentivos tributários

Fonte: James (2009, p. 30).

3 EVOLUÇÃO DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA DO ICMS PARA O SETOR DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS DENTRO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O Rio Grande do Sul (RS) sempre teve estrita ligação com o agronegócio. Já no século XVIII o RS se destaca como exportador de couro e em 1.793 exportou 13 mil arrobas de charque, atingindo no século seguinte 600 mil arrobas (FURTADO, 2002).

Furtado (2002) destaca o papel ímpar do Estado do RS no desenvolvimento da cultura da soja no Brasil já que as experiências com a soja na propriedade baiana em 1882 e a dos imigrantes japoneses em 1908 não tiveram sucesso. Em 1923, em Santa Rosa (RS), através de um pastor norte-americano, se deu início à experiência gaúcha, ficando restrita à alimentação dos gaúchos por muitos anos, e despontando nas estatísticas do Estado em 1941 com a produção de 450 toneladas, distribuídas em 640 hectares.

Já em 1951 a soja destaca-se na pauta de exportação do RS, com colheita de 60,8 mil toneladas e exportação de 30,7 mil toneladas para a Europa e Japão.

Embalado por esse desenvolvimento agrícola do Estado, cresceu a indústria de máquinas, implementos e equipamentos agrícolas. No princípio com uma distribuição centrada no Estado, mas logo viria a constituir pauta de “exportação” para outros estados e países.

Essa vocação natural para o agronegócio também é salientada por Montoya e Finamore (2009, p. 3) que escrevem:

As ligações intersetoriais que a agropecuária do Estado do Rio Grande do Sul apresenta com os demais setores da economia, têm dado ao agronegócio gaúcho o reconhecimento de ser um componente crítico no processo de desenvolvimento econômico. Isso porque, a agropecuária por um lado; apresenta fortes encadeamentos da produção para frente, não só pelas compras de insumo que realiza, mas pela aquisição de bens de consumo duráveis, dinamizando as economias urbanas, principalmente por ocasião de boas safras, e por outro; as agroindústrias apresentam fortes ligações na produção para trás, em relação aos diversos setores que compõem o sistema econômico gaúcho.

Por isso, devido a essa especialização, não foi difícil de entender a necessidade do Estado de incentivar o agronegócio desenvolvido dentro do Estado para manter a competitividade diante da concorrência que se afluou em outros Estados e para atrair e fixar o investimento dessa indústria dentro do seu território.

3.1 O AGRONEGÓCIO E SUA EVOLUÇÃO NO ESTADO DO RS

Desde a invenção da primeira máquina semeadora por Jethro Tull, inglês que viveu entre 1674 e 1746, e o primeiro trator construído nos Estados Unidos em 1892 (FURTADO, 2002), a mecanização, incentivada ou não, melhora a tecnologia aplicada ao campo e, por consequência, a eficiência da produção rural, resultando na melhor qualidade e na maior quantidade de alimentos, que supostamente, têm beneficiado o consumidor final.

Também nessa esteira de análise, há de supor que com a ampliação da indústria e sua especialização setorial, passa-se a incentivar o excedente do produtor, industrial e rural, gerando a possibilidade de ampliação das fronteiras para esses produtos para o mercado de exportação.

As hipóteses de Fisher, citadas por Mendes e Padilha Júnior (2007), relatam os estágios do desenvolvimento econômico e sua relação com a comercialização:

- a) estágio primário: foca no problema da sobrevivência física. Atividades de comercialização se limitam à distribuição e estocagem;
- b) estágio secundário: meios mais eficientes de produção. Demanda excede a oferta. O foco fica no nível do processo da produção industrial. Comercialização ainda não tem muita importância; e
- c) estágio terciário: também chamado estágio da distribuição – embora existam alguns problemas na agricultura e na indústria, as atenções se voltam para a distribuição, ainda inadequada e ineficiente. A temática é a distribuição de grandes quantidades produzidas de bens e serviços.

Assim, conclui-se que mesmo superando a capacidade de produção agrícola e industrial, a distribuição poderá ser o gargalo de se fazer chegar à produção agrícola, processada ou não, nas mesas dos consumidores.

Mendes e Padilha Júnior (2007, p. 45) ao dissertar sobre a amplitude do termo agronegócio diz que hoje “[...] o agronegócio ultrapassa as fronteiras da ‘propriedade rural’ (agrícola ou pecuária) para envolver todos os que participam direta ou indiretamente do processo de levar os alimentos e as fibras aos consumidores” completando:

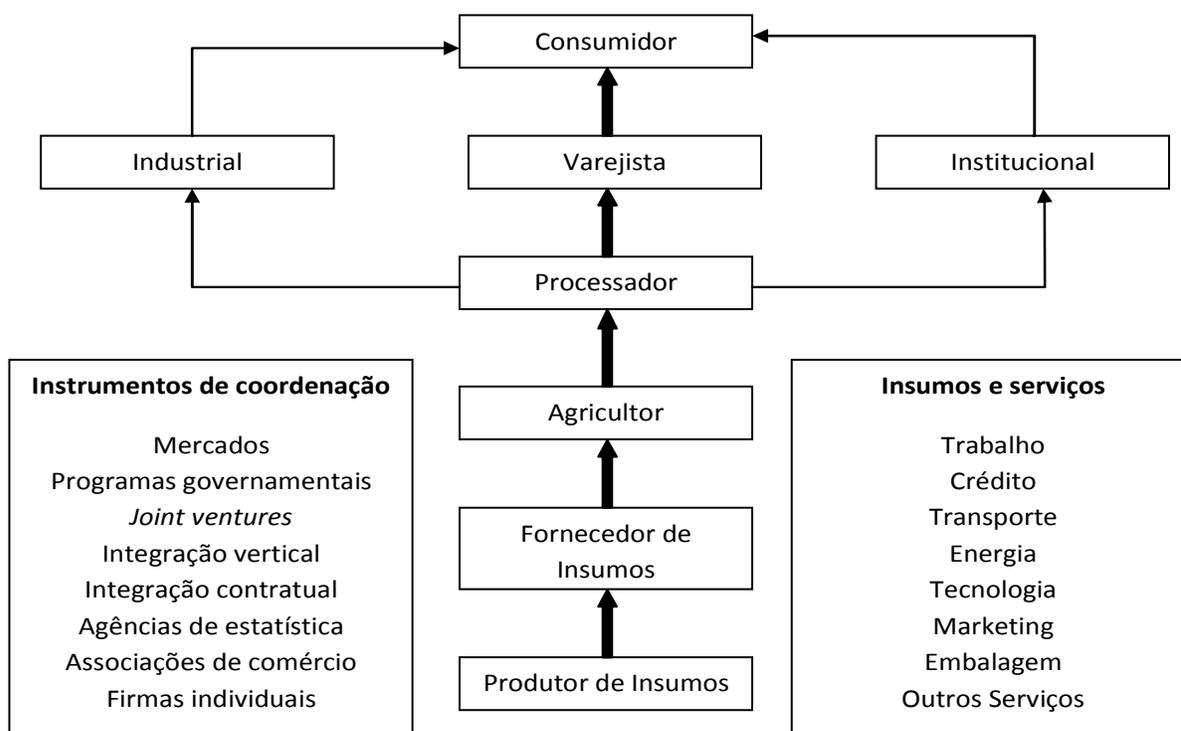
[...] o agronegócio engloba não apenas os que trabalham diretamente com a terra, mas também as pessoas e empresas que fornecem os insumos (por exemplo, fertilizantes, defensivos, rações, crédito e sementes), processam os produtos agropecuários (por exemplo, grãos, fibras, carne e leite, entre outros) manufacturam os alimentos e fibras (como pães, bolachas, massas, sorvetes, calçados, roupas, entre outros), transportam e vendem esses produtos aos consumidores (por exemplo, supermercados, restaurantes, lanchonetes, panificadoras, lojas de calçados e de tecidos).

O termo agronegócio contempla o setor de suprimentos agropecuários (que inclui a indústria de máquinas e equipamentos agrícolas), o setor de produção agropecuária e o setor de processamento e manufatura.

Também, é válida a divisão, quando se fala do agronegócio, conforme trazido por Mendes e Padilha Júnior (2007, p. 46):

- a) antes da porteira: insumos e bens de produção agropecuários;
- b) dentro da porteira: agropecuária; e,
- c) depois da porteira: processamento e distribuição.

Figura 5 - Elementos do Sistema de Agronegócio



Fonte: Mendes e Padilha Júnior (2007, p. 46).

Assim, as transformações no campo, principalmente a partir da década de 70, estão intimamente ligados ao emprego de tecnologia e a substituição da força animal e humano pela força mecânica (principalmente representada pelo trator), como destacam Mendes e Padilha Júnior (2007).

O Estado do Rio Grande do Sul, historicamente, concentra o maior número de empresas de máquinas e equipamentos agrícolas. Essa indústria se cresceu na esteira do desenvolvimento da agricultura no Estado (CASTILHOS *et al.*, 2008).

Tatsch (2011) destaca que indústria de máquinas e equipamentos dentro do Estado do RS é heterogênea, com distintas características técnicas e organizacionais. Já o segmento de máquinas automotrizes abrange tratores, colheitadeiras e cultivadores motorizados, produzidos por grandes empresas que tem forte presença do capital estrangeiro. Tatsch (2011, p. 12) ainda destaca:

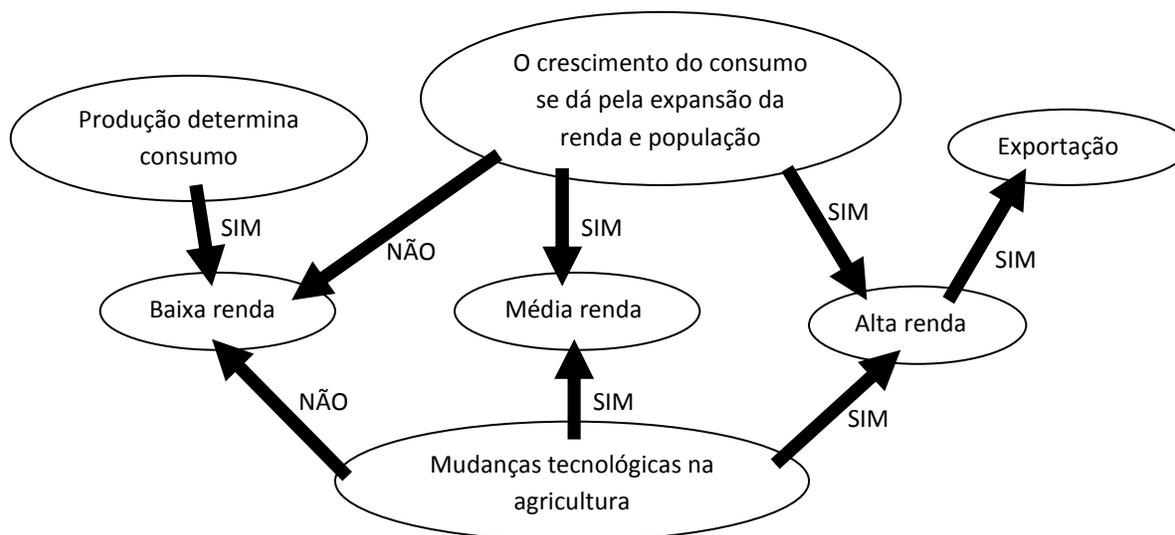
Tanto a amplitude dos canais de distribuição quanto às economias de escala na produção são as barreiras à entrada mais significativas. A forte diferenciação de produto, que se dá especialmente em termos de faixas de potência, associada à qualidade da assistência técnica e aos investimentos em marketing, reforça a identidade da marca e remete a formação de nichos dentro do grupo.

3.1.1 O Agronegócio e o Incentivo para o Setor

Mas o que se procura incentivar de fato, a indústria de máquinas e equipamentos agrícolas ou o agronegócio como um todo, atingindo, principalmente, o agricultor e o consumidor (população)?

É sabido que quanto menor a renda do país, menos desenvolvido, mais dependente da importação de alimentos ele é (MENDES; PADILHA JÚNIOR, 2007). Mesmo o Brasil, país com vastas áreas agriculturáveis, ainda depende de algumas importações de alimentos cuja produção interna não é suficiente para atender a demanda da população, como no caso do trigo e arroz, que entre as safras de 2000/01 e 2007/08, apresentaram déficits cobertos pela importação de 50,7 e 4,8 milhões de toneladas, respectivamente (BUAINAIN; VIEIRA; CURY, 2011).

Figura 6 - Crescimento na Produção de Alimentos e no Consumo, Segundo os Níveis de Desenvolvimento dos Países



Fonte: Mendes e Padilha Júnior (2007, p. 106).

Se por um lado o incentivo tributário, dentre outras coisas, busca fixar o investimento dentro do Estado, o mesmo também beneficia a cadeia produtiva do alimento, visto que o imposto coletado pelo Estado se transforma em custo final do produto e, associado o uso das máquinas e equipamentos na produção agrícola, acaba por onerar o custo dos produtos agrícolas. Também, as fronteiras agrícolas trazem com elas o desenvolvimento regional, que está vinculado ao escoamento eficiente da produção.

Mendes e Padilha Júnior (2007) enfatizam o efeito dinâmico e multiplicativo do processo de desenvolvimento trazido pela agricultura com a construção de rodovia, ferrovia ou hidrovía, instalação de frigorífico, indústrias de processamento de frutos e grãos etc.

Como um dos objetivos do Governo e dar acesso à população a uma alimentação digna, mínimo esperado de um governo, o incentivo fiscal que diminui a carga tributária e os custos dos insumos para a produção agrícola também se pode dizer alinhado a esse objetivo maior.

Ressalta-se que na formação do preço do produto agropecuário no Brasil, dependente do transporte rodoviário, o frete merece destaque, especialmente para o Rio Grande do Sul que se encontra distante dos principais mercados consumidores do Sudeste do país.

Mesmo com os custos altos dos fretes para um país continental como o Brasil, esse meio de transporte evoluiu de 7,6% em 1946, como responsável pelos transportes de todas as cargas no país, para 75% em 1990 (FURTADO, 2002). Associado a isso, apenas 9% das estradas rodadas

pelos caminhões na trajetória de locomoção das cargas agrícolas eram pavimentadas em 1990, o que aumentava significativamente o custo de manutenção e combustível da frota e, conseqüentemente, o custo do frete.

Assevera Mendes e Padilha Júnior (2007) que o transporte rodoviário no Brasil correspondia a 3% do PIB brasileiro e correspondia ao faturamento aproximado de US\$ 28 bilhões.

Furtado (2002) destaca como outros custos dos produtos agrícolas às embalagens, logística para abastecimentos das pequenas e grandes cidades, combustível, atravessadores, fertilizantes, financiamentos etc.

Mendes e Padilha Júnior (2007, p. 3) resumem estes custos associados à produção agrícola como “Custo Brasil”:

O custo Brasil representa o gasto necessário para a produção de um bem (saca de soja, tonelada de suco de laranja concentrado) ou para a geração de um serviço (industrialização de carne suína) em nosso país. Representa também uma maneira de expressar a ineficiência de certos setores da economia que geram, em consequência, a perda de competitividade dos produtos brasileiros em mercados internacionais. Dentro os principais itens (entraves) que compõem o Custo Brasil, poder ser citados: a falta de infraestrutura e de logística (transporte, armazenagem, portos); a excessiva carga tributária e fiscal; os pesados encargos trabalhistas que oneram o custo da mão de obra; a taxa de juros real excessivamente alta, que inibe a produção; a falta de políticas agrícolas adequadas e de longo prazo e a existência de protecionismo e barreiras internacionais, entre outros aspectos.”

3.2 VISÃO GERAL DOS INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS DO ESTADO

O Estado do Rio Grande do Sul traz em seu regulamento várias renúncias fiscais consubstanciadas por diferimento de tributação, isenção ou crédito presumido do imposto ou mesmo permitindo os contribuintes utilizarem os créditos tributários para pagamentos de fornecedores, desde que esses créditos tributários sejam resultado da própria política de incentivo tributário ao produtor ou consumidor²².

Adicionalmente, o Estado do Rio Grande do Sul utiliza-se de programas próprios para o desenvolvimento do Estado como o Fundo Operação Empresa (FUNDOPEM), mecanismos de permissão de transferências de créditos acumulados de ICMS em operações de exportação nas

²² Decreto 37.699/97

empresas para terceiros, como o Termo de Acordo e transferência de créditos para fornecedores como no caso de operação de vendas com o tributo diferido²³. Atentar que a geração do crédito de ICMS nas empresas situadas dentro do Estado é, normalmente, decorrente de aquisições, fora ou dentro do Estado, de produtos tributados para integrarem os produtos com saídas incentivadas com isenção, redução de base de cálculo, diferimento etc. que dão direito a manutenção do crédito, como vendas ao mercado externo e venda de máquinas e equipamentos dentro do Estado.

Rosa (2009) explica que o FUNDOPEM é o principal instrumento da política fiscal do RS para atração de investimentos para o Estado. Este programa tem o objetivo de fomentar o desenvolvimento integrado e sustentável do Estado através da concessão de incentivo fiscal, beneficiando empresas que se instalem no Estado e, para as já instaladas, que ampliem seus investimentos.

O programa FUNDOPEM foi instituído em 1972, pela Lei nº 6.497 de 13 de outubro do citado ano, com objetivo de prestar apoio financeiro as empresas com o intuito de fomentar o desenvolvimento econômico-social do Estado. Em 1994 foi revista a política desse programa. Conforme Rückert, Borsatto e Rabelo (2000,²⁴ *apud* ROSA, 2009, p. 29):

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 Secretária da Fazenda Estadual.

Em 1997 houve outra significativa alteração nesse programa, com vigência a partir de 1998. Kapron e Lengler (2006,²⁵ *apud* ROSA, 2009, p. 29) explicam que o FUNDOPEM deixa de ser um programa de financiamento a fundo perdido e passa a ser um programa de financiamento de fato, onde a apropriação do imposto pela empresa é sucedida por um período de carência, cabendo a empresa, depois desse período, devolver os recursos para o Estado, de acordo com o parcelamento concedido no programa.

²³ Vide Anexo "E" Base Legal.

²⁴ RÜCKERT, I. N.; BORSATTO, M. L.; RABELO, M. Os Desajustes Estruturais das Finanças Públicas do RS nos anos 90. In: FLIGENSPAN, F. B. (Org.). **Economia Gaúcha e Reestruturação nos anos 90**. Porto Alegre: FEE, 2000.

²⁵ KAPRON, S.R.; LENGLER, F. R. Fundopem, Incentivos Públicos e Emprego na Indústria Gaúcha. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 3., 2006, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: FEE, 2006.

Por fim, a Lei nº 11.916, de junho de 2003 alterou novamente o programa do FUNDOPEM, e, embora não tenha alterado o caráter de programa de financiamento, permitiu que para alguns programas fosse possível o Estado subsidiar parte do incentivo através de abatimentos sobre parcelas de financiamento, de acordo com a localização da empresa que estiver instalada em regiões cujo indicador socioeconômico seja inferior à média do Estado.

Quadro 10 - Resumo das Condições de Financiamento da Lei nº 11.916/2003

	Incentivo
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 e 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

Fonte: Rio Grande do Sul, Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos internacionais (2003).

3.3 A POLÍTICA TRIBUTÁRIA ATUAL PARA O SETOR

Desde a década de 80 o Estado do Rio Grande do Sul adota política de renúncia fiscal visando à desoneração da cadeia produtiva do setor de máquinas e equipamentos agrícolas, privilegiando a atração de indústria para dentro do Estado e a manutenção do parque fabril existente. Quando este ciclo se completa dentro do Estado o diferimento atinge o agricultor, consumidor final dos produtos fabricados ou comercializados por esse setor.

Em outras palavras, tanto as compras dentro do Estado para a produção de máquinas e equipamentos agrícolas, quanto às vendas, também dentro do Estado, gozam de diferimento do ICMS²⁶.

Ainda o setor usufrui de dois outros incentivos constantes na legislação estadual do Rio Grande do Sul, por força de lei complementar ou acordo interestadual:

²⁶ Vide Anexo “E” – Base Legal.

- a) isenção nas vendas realizadas ao mercado externo (Lei Complementar nº 87/96); e
- b) redução da base de cálculo do ICMS, resultando tributação menor nas operações interestaduais. Isto é, de 12% para 7%, nas vendas para as regiões Sul e Sudeste, exceto Espírito Santo e de 7% para 4,1% para as regiões Norte, Nordeste e Espírito Santo (Convênio nº 51/92).

Cabe lembrar que o Estado de São Paulo e o Estado do Paraná, a exemplo do Estado do Rio Grande do Sul (RS), também inseriram nas respectivas legislações estaduais do ICMS dispositivos legais que garantem o mesmo benefício fiscal à indústria de máquinas e equipamentos agrícolas que foram concedidos pelo RS aos seus contribuintes.

4 ESTRUTURA E DESEMPENHO DA INDÚSTRIA DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS E DA AGROINDÚSTRIA DENTRO DO ESTADO DO RS E BRASIL COMPARANDO COM AS VARIÁVEIS DO AGRONEGÓCIO QUE A INFLUENCIAM

Como demonstrado nessa parte desse trabalho, o desenvolvimento e desempenho da indústria de máquinas e equipamentos agrícolas no Brasil estão relacionados ao desenvolvimento e desempenho desse setor dentro do Estado do Rio Grande do Sul. Para tanto, foi correlacionado o desempenho desse setor com as principais variáveis que o influenciam diretamente como o preço das commodities e financiamento, bem como a capacidade desse setor da economia de gerar empregos e valor agregado, já que não há um mecanismo preciso de aferição dos resultados da aplicação dos incentivos fiscais nesse setor, nos restando à produção de evidências indiretas produzidas por essas comparações bem como concatenando a ideia de vários autores que já discorreram sobre incentivos tributários.

4.1 BREVE HISTÓRICO DA SUA FORMAÇÃO

A indústria de máquinas e equipamentos agrícolas basicamente se desenvolveu entre os Estados do Sul e Sudeste, especialmente Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais.

Furtado (2002) destaca que a indústria de tratores foi inaugurada durante o governo de Juscelino Kubitschek, na mesma época da construção das fábricas de automóveis e de Brasília. 1960 marcou o ano de fabricação dos primeiros 37 tratores de rodas, juntando-se à frota de 63 mil unidades importadas. Ainda nesse período a indústria de máquinas e equipamentos agrícolas era incipiente e as importações eram de diversos países e diferentes fabricantes.

Com o amadurecimento da indústria local, houve redução drástica das importações e o Brasil comemorou em 1976 a produção de 82.632 mil unidades de máquinas agrícolas (FURTADO, 2002), sendo 64.175 tratores de rodas e as demais unidades de tratores de esteiras, colhedoras de grãos e micro tratores. As vendas para o mercado interno eram em média 20 mil unidades, sendo o restante da produção destinado à exportação. Em contraste com a produção desses dois anos precedentes, a partir de 1977 essa indústria começa a declinar ficando com uma produção média de 30 mil unidades nos últimos anos do século XX.

A redução drástica da produção de tratores trouxe como consequência o aumento de custo devido à absorção dos custos de ociosidade e manutenção das instalações preparadas para uma produção superior. Esse aumento de custos refletiu-se nos preços ao consumidor final, que por sua vez, se viu em maior dificuldade de compra do maquinário.

Ressalta-se que devido às diversas crises econômicas brasileiras, principalmente a partir do final da década de 70, que continuou até os anos 90, não foi surpresa verificar que a frota de tratores de rodas diminuiu de 551 mil unidades em 1985 para 460 mil em 1998 (FURTADO, 2002), aumentando, ainda, a idade média da frota em uso por falta de renovação.

A partir da década de 2000 novamente há uma retomada dessa indústria, fechando 2006 com uma frota disponível no território nacional de 788.053 mil unidades, como se verifica na tabela 4 abaixo.

Tabela 4 - Brasil Rural

	1970	2006
Estabelecimentos	4,9 milhões	5,2 milhões
Área total	294 milhões (ha)	354,8 milhões (ha)
Lavouras	33,9 (ha)	76,7 milhões (ha)
Pastagens	154 milhões	172 milhões (ha)
Pessoal Ocupado	17,6 milhões	16,4 milhões
Tratores	165.870	788.053

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário 2006, extraído da revista “ANFAVEA, Máquinas Agrícolas – 50 anos - 2011

Vale lembrar que o trator é um parâmetro válido para medir o desenvolvimento da indústria de máquinas e equipamentos agrícolas devido a sua grande interação com os implementos, equipamentos e colhedoras de cana, criando a mútua dependência dessas máquinas, equipamentos e implementos desde a preparação do solo até a colheita (CASTILHOS *et al.*, 2008).

Castilhos *et al.* (2008, p. 16), ao discorrer sobre o desenvolvimento da indústria de máquinas e implementos agrícolas destaca:

A presença do RS na produção nacional de Máquinas Agrícolas Automotrizes é igualmente marcante, uma vez que, 46,2% dos produtos fabricados no País em 2006 provinham do Estado, embora tenha alcançado o seu pico em 2004, quando respondia por 54,1% do volume produzido.

Ainda, há uma forte dependência da economia gaúcha do setor agrícola e das indústrias que pairam ao seu redor, como salienta Montoya e Finamore (2009, p. 11) ao afirmarem que o

agronegócio gaúcho, medidos a preços básicos, chegou a responder por 36,27% do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado de 1998. Interessante atentar, como afirma Montoya e Finamore (2009, p. 11), que o setor da agroindústria se desenvolve no meio urbano, gerando emprego e renda nas cidades.

Tabela 5 - A Estrutura do Agronegócio no Estado do Rio Grande do Sul nos anos de 1985 e 1998 (em percentuais)

Agregados	1985*	1998**	2003
I Insumos Agropecuários	13,82%	5,73%	3,70%
II Produto Agropecuário	28,69%	25,09%	31,99%
III Agroindústria	21,82%	29,54%	21,28%
IV Agrosserviços	35,68%	39,63%	43,02%
PIB do agronegócio (I + II + III+ IV)	100,00%	100,00%	100,00%
Participação relativa do agronegócio no PIB estadual	43,85%	36,27%	43,53%

Fonte: Montoya e Finamore (2001, 2002, 2003, 2009).

Observa-se na Tabela 5 que após a queda de representação de participação do agronegócio no PIB do Estado em 1998, há um crescimento já em 2003, voltando aos patamares observados em 1985. Também, a agroindústria, que engloba o setor de máquinas, implementos e equipamentos agrícolas, demonstra estabilização de participação no PIB do agronegócio em 21,28% em 2003.

4.2 DESEMPENHO DA INDÚSTRIA E PRINCIPAIS MERCADOS

O valor dos insumos e dos bens de produção para agricultura alcançou, em 2006, R\$ 33,4 bilhões, sendo que, em 2000 esse valor era de R\$ 26,5 bilhões. Em 2002, 31%, ou seja, R\$ 10,3 bilhões foram os gastos com máquinas, equipamentos e implementos agrícolas (MENDES; PADILHA JÚNIOR, 2007).

O setor de máquinas e equipamentos agrícolas conta com uma rede especializada de distribuição dos seus produtos, possibilitando a movimentação da economia local pela distribuição de concessionárias nas mais diversas regiões do Brasil.

Segundo o anuário ANFAVEA 2010, tomando-se por base o ano de 2009, a distribuição dos concessionários de máquinas e equipamentos agrícolas (englobando principalmente tratores,

colhedoras de grãos e cana-de-açúcar; implementos e retroescavadeiras), pelas regiões do Brasil, estão:

Tabela 6 - Distribuição de Concessionários de Máquinas e Equipamentos Agrícolas

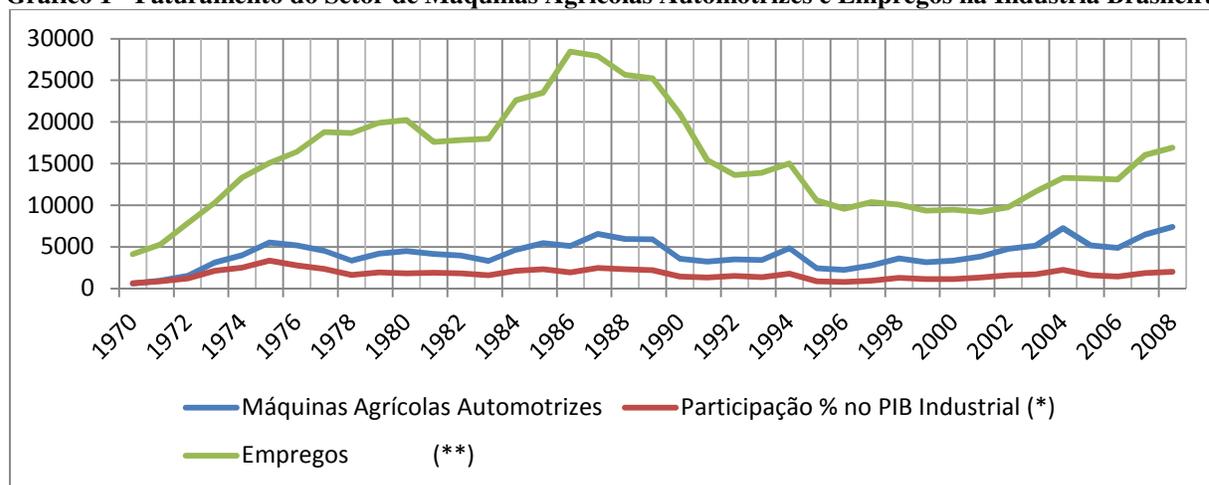
	AGCO	Agrale	CNH	John Deere	Valtra	Total
Norte	8	8	23	13	10	62
Nordeste	17	9	39	16	17	98
Sudeste	89	31	82	45	56	303
Sul	77	35	82	63	41	298
Centro-Oeste	34	15	71	40	30	190
Total	225	98	297	177	154	951

Fonte: Anuário ANFAVEA (2010).

O Rio Grande do Sul possui 137 concessionários do total de 951 concessionárias distribuídas no Brasil, como se verifica na Tabela 6, refletindo a forte presença do setor agrícola na economia gaúcha.

Ressalta-se que o Estado do Rio Grande do Sul é responsável pelo fornecimento de máquinas e equipamentos agrícolas a 500 do total de 951 concessionárias (Tabela 6), equivalente a aproximadamente 53% do total de concessionárias do Brasil, tendo em vista que as produções das indústrias AGCO, Agrale e John Deere se concentram dentro do Estado.

Gráfico 1 - Faturamento do Setor de Máquinas Agrícolas Automotrizes e Empregos na Indústria Brasileira



Fonte: Vide Anexo A

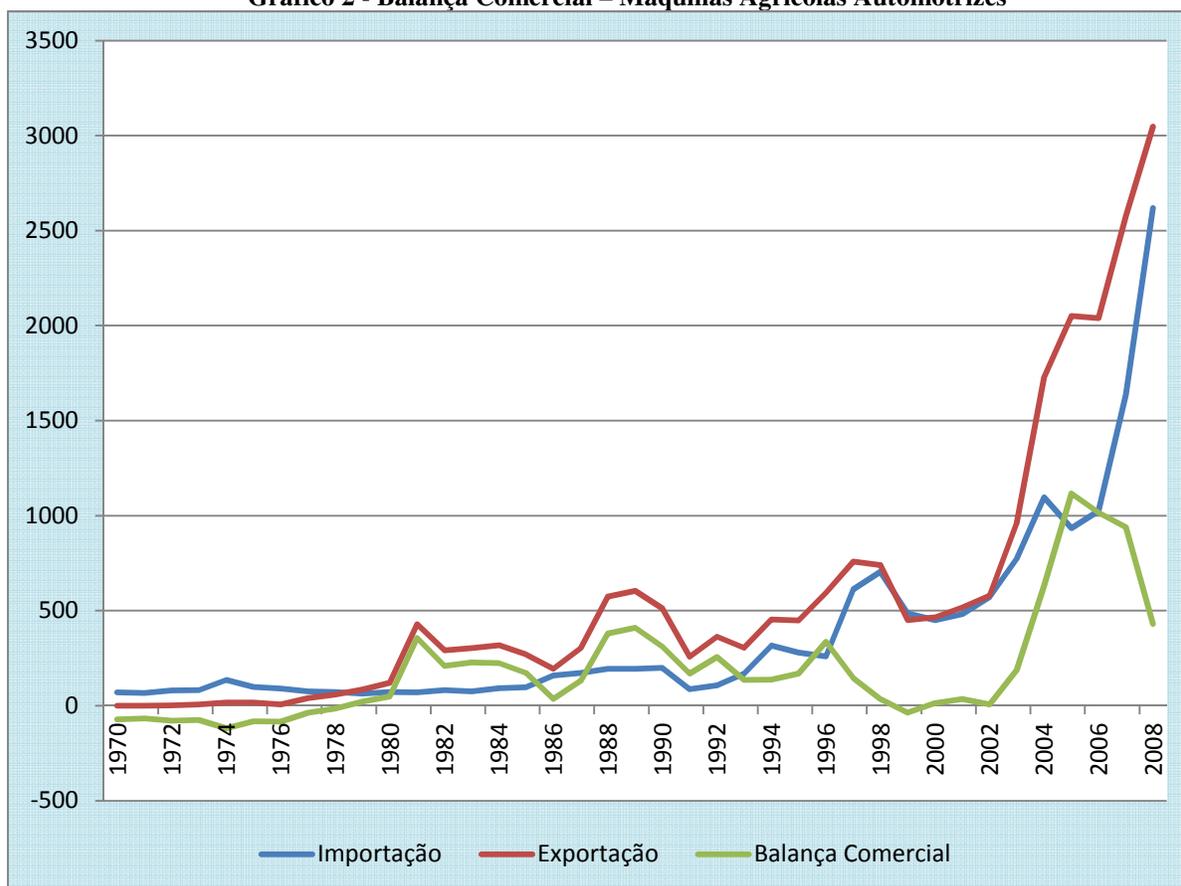
Notas: (*) Índice percentual multiplicado por 1000 (mil); (**) a) Posição em 31 de dezembro de cada ano

b) A partir de 1997, está tabela diz respeito exclusivamente a pessoas com contratos de trabalho firmados com as empresas associadas à ANFAVEA nas formas admitidas pela lei (relação de emprego).

No Gráfico 1 percebe-se a relação direta do desempenho do setor de máquinas e equipamentos agrícolas com o seu potencial de geração de empregos, que depois do pico em 1987, volta a ter crescimento significativo de 2003 a 2005 com produção acima de 50 mil unidades.

Há de se ressaltar que o emprego de tecnologia nas indústrias de máquinas e equipamentos agrícolas, como robôs de solda, bem como as reorganizações da produção (*lean manufacturing* entre outros) tem permitido a redução da necessidade de mão de obra maciça, como demonstra o Gráfico 1 quando comparada a demanda por mão de obra em 1986/88 com a demanda em 2003/04.

Gráfico 2 - Balança Comercial – Máquinas Agrícolas Automotrizes



Fonte: Vide Anexo B

Notas: (*) Empresas associadas à Anfavea.

Com a estabilização da moeda, investimento maciço na indústria local e câmbio favorável percebem-se o aumento significativo das exportações das máquinas e equipamentos agrícolas a

partir da década de 2000. Já o crescimento das importações, principalmente a partir de 2007 com a apreciação do real, está mais associado à compra de partes e peças para o setor produtivo, destacando-se mais recentemente a importação partes e peças dos países asiáticos.

Ainda, dentro do desempenho da indústria de máquinas e equipamentos agrícolas segue a Figura 7 com destaque para expectativa desse mercado para os próximos anos:

Figura 7 - Projeção da Demanda da Indústria de Máquinas e Equipamentos

Demanda para a indústria brasileira de máquinas e equipamentos

Em bilhões de reais

	2006-2009	2011-2014	VARIAÇÃO (%)	
Total geral	180,8	267,5		47,9
Bens de consumo	29,4	26,0		-11,6
Máquinas para a indústria de transformação	20,3	36,4		79,3
Componentes para a indústria de bens de capital	42,8	59,6		39,3
Infraestrutura e indústria de base	30,6	44,8		46,4
Máquinas para logística e construção civil	20,3	33,7		66,0
Máquinas para agricultura	22,2	37,1		67,1
Máquinas para petróleo e energia renovável	15,2	29,9		96,7

FONTE: BNDES E ABIMAQ. ELABORAÇÃO: DCEE/ABIMAQ

INFOGRÁFICO/AE

Pela Figura 7, é esperado um crescimento de 67,1% para a indústria de máquinas e equipamento agrícolas para o quadriênio iniciado em 2011, quando comparado ao quadriênio de 2006 a 2009.

Tempo por base que praticamente 50% da produção dessa indústria se concentra dentro do Estado do Rio Grande do Sul é esperado um reflexo positivo na geração de renda e empregos pelo crescimento desse setor no Estado, nos próximos anos.

4.3 ANÁLISE DA GERAÇÃO DO VALOR AGREGADO

A análise da estrutura do agronegócio tendo por base todas as fases do negócio que englobam a preparação do solo até a distribuição e comercialização (antes da porteira, dentro da porteira e depois da porteira), e sabendo que o setor de máquinas, implementos e equipamentos agrícolas se insere no conceito de “insumos” e, que o mesmo representa 31% do gasto do

agronegócio, segue tabela comparativa dos anos de 1994, 2000 e 2005 do valor adicionado do agronegócio (MENDES; PADILHA JÚNIOR, 2007):

Tabela 7 - Estimativas do valor do agronegócio brasileiro, 1994, 2000 e 2005

Setores	Valor – em bilhões de R\$						Participação (%) no valor adicionado		
	Da produção			Adicionado			1994	2000	2005
	1994	2000	2005	1994	2000	2005			
Insumos	21,0	26,5	33,4	21,0	26,5	33,4	8,9	9,9	10,5
Agropecuário	148,9	157,2	186,4	127,9	130,7	153,0	28,2	28,0	28,5
Processamento	301,1	311,5	361,7	152,2	154,3	175,3	33,6	33,1	32,6
Distribuição	453,1	466,2	537,6	152,0	154,7	175,9	33,6	33,2	32,7
Total	-	-	-	453,1	466,2	537,6	100,0	100,0	100,0

Fonte: Mendes e Padilha Júnior (2007, p. 55).

Lembrando que o setor de máquinas e equipamentos agrícolas se insere dentro do conceito de “Insumos” da Tabela 7, e embora represente apenas 10,5% do valor adicionado pelo agronegócio brasileiro, tem a capacidade de agregar, estimativamente, 100% do valor da produção.

Montoya e Finamore (2009) também calcularam o valor agregado do agronegócio, mas especificamente, do Rio Grande do Sul, classificando a produção de máquinas, implementos e equipamentos agrícolas dentro da legenda “Agroindústria”.

Atente-se que Montoya e Finamore (2009) inovam ao desmembrarem os agregados da economia ligada ao agronegócio em Insumos, Produto, Agroindústria e Agro serviço²⁷ facilitando a visualização da contribuição de cada setor do agronegócio ao PIB do Estado do RS.

Nesse estudo a agroindústria, que inclui o setor de máquinas, implementos e equipamentos agrícolas, participou no PIB do Estado do Rio Grande do Sul em 10,71% e 9,26%, nos anos de 1998 e 2003, respectivamente (Tabela 8).

²⁷ Vide ANEXO F para detalhamento das atividades que compõe cada agregado agrupado pelo Autor.

Tabela 8 - Dimensão do Agronegócio de 1998 e 2003 na estrutura do PIB do estado do Rio Grande do Sul a preço básico (em R\$ milhões de 2007 e percentual)

Agregados	Ano de 1998			Ano de 2003			Taxa de crescimento ao ano de 1998 a 2003
	Valores a preços básicos	Participação relativa dos agregados no PIB Estadual	Participação relativa dos agregados no PIB do agronegócio	Valores a preços básicos	Participação relativa dos agregados no PIB Estadual	Participação relativa dos agregados no PIB do agronegócio	
I Insumos							
Agropecuários	2.451	2,08%	5,73%	2.452	1,61%	3,70%	0,01%
II Produto							
Agropecuário	10.736	9,10%	25,09%	21.201	13,92%	31,99%	14,58%
III Agroindústria	12.639	10,71%	29,54%	14.104	9,26%	21,28%	2,22%
IV							
Agrosserviços	16.957	14,37%	39,63%	28.516	18,73%	43,03%	10,95%
PIB do agronegócio (I + II + III+ IV)	42.784	36,27%	100,00%	66.273	43,53%	100,00%	9,15%
V Indústria	24.320	20,62%		26.427	17,36%		1,68%
VI Serviços							
Industriais	17.897	15,17%		21.334	14,01%		3,58%
VII Serviços	32.966	27,95%		38.223	25,10%		3,00%
PIB do resto da economia (V + VI + VII)	75.183	63,73%		85.985	56,47%		2,72%
PIB Estadual (I + II + III+ IV + V + VI + VII)	117.967	100,00%		152.258	100,00%		5,24%

Fonte: dados da pesquisa – Marco A. Montoya e Eduardo B. Finamore, Tabela 1; 2009, p.13.

O mesmo cálculo foi feito avaliando o PIB do RS a preço de mercado e concluem os autores:

[...] considerando os impostos indiretos líquidos sobre as atividades, percebe-se que em 2003 a participação do agronegócio foi de R\$ 72.239 milhões, ou 43,36% do PIB estadual. Observando o Agregado III, referente à agroindústria, verifica-se que o valor do produto aumentou para R\$ 18.110 milhões, o que equivale a 25,07% do PIB do agronegócio, 3,79 pontos percentuais maior que o percentual verificado a preços básicos.

4.4 GERAÇÃO DE EMPREGOS – EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Para Castilhos *et al.* (2008, p. 36), em seu artigo sobre a Indústria de Máquinas e Equipamentos Agrícolas no RS:

A importância do Estado na produção nacional de máquinas e implementos agrícolas pode ser atestada pela sua participação no emprego formal do congênere nacional, que pouco se alterou ao longo dos anos investigados. Em 2006, o RS era responsável por 36,0% dos empregados nesse segmento produtivo no Brasil, tendo atingido as maiores participações em 2003 e 2004 - em torno de 40% - quando emprego e produção estavam em alta. Ao nível do Estado, por sua vez, a assim denominada Região Noroeste representa 64,3% do contingente empregado no RS em 2006, com as participações mais expressivas em 2003 e 2004, aproximadamente 70%.

Tabela 9 - Pessoal Ocupado no Agronegócio do Rio Grande do Sul de 1998 e de 2003 na estrutura do Estado (número de empregos e percentual)

Agregados	Ano de 1998			Ano de 2003			Taxa de crescimento ao ano de 1999 a 2003
	Número de empregos	Participação o relativa dos agregados no estado	Participação o relativa dos agregados no agronegócio do estado	Número de empregos	Participação o relativa dos agregados no estado	Participação o relativa dos agregados no agronegócio do estado	
I Insumos Agropecuários	167.102	3,40%	7,14%	96.937	1,63%	3,00%	-10,32%
II Produto Agropecuário	1.115.704	22,73%	47,67%	1.425.729	23,95%	44,15%	5,03%
III Agroindústria	434.014	8,84%	18,55%	716.695	12,04%	22,19%	10,55%
IV Agrosserviços	623.247	12,70%	26,63%	990.177	16,63%	30,66%	9,70%
PIB do agronegócio (I + II + III+ IV)	2.340.067	47,68%	100,00%	3.229.539	54,25%	100,00%	6,66%
V Indústria	698.240	14,23%		655.070	11,00%		-1,27%
VI Serviços Industriais	657.787	13,40%		740.817	12,45%		2,41%
VII Serviços	1.211.636	24,69%		1.327.257	22,30%		1,84%
PIB do resto da economia (V + VI + VII)	2.567.663	52,32%		2.723.144	45,75%		1,18%
PIB Estadual (I + II + III+ IV + V + VI + VII)	4.907.730	100,00%		5.952.683	100,00%		3,94%

Fonte: dados da pesquisa de Montoya e Finamore, Tabela 5, 2009, p. 19.

Não se atinge o objetivo de uma política social-econômica plena de distribuição de renda se não houver emprego para a população.

Pela Tabela 9 se verifica que o agronegócio respondia por 47,68% dos empregos do Estado em 1998 e, já em 2003, subiu para 54,25%. Com essa magnitude, cabe dizer que a importância do agronegócio para o RS é maior na geração de empregos do que mesmo a geração do valor agregado, embora este último seja necessário para a geração da riqueza dentro do Estado.

Enquanto, como salienta Montoya e Finamore (2009, p. 20), o produto agropecuário (agregado II) e o agrosserviços (agregado VII) são os setores que mais empregam mão de obra em 2003 (44,15% e 30,66%, respectivamente; Tabela 9), a agroindústria (22,19%) e os insumos agropecuários (3,00%) demandam menos mão de obra, concluindo, que a agricultura, dentro do agronegócio, ainda é a maior geradora de empregos.

A evolução do emprego no setor de máquinas e equipamentos agrícolas, vinculado nessa análise a agroindústria, pode ser conferido através do Gráfico 1.

Concluindo, há uma forte dependência do Estado com relação à geração e manutenção de empregos do agronegócio, seja na produção de insumos, máquinas e equipamentos agrícolas, seja na produção agrícola; seja na sua comercialização (antes, dentro e depois da porteira).

5 CORRELAÇÃO DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA DO ICMS E DESEMPENHO DO SETOR DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS DENTRO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Quando o governo de uma jurisdição pratica a renúncia fiscal ou, de qualquer outra forma, incentiva atividade econômica dentro da sua área de atuação, se tem a certeza que isso é feito em prol da sociedade local, seja na geração de emprego, na renda e no próprio desenvolvimento socioeconômico da sua população.

Mas como certificar-se que o incentivo concedido está atingindo um ou mais dos objetivos desejados?

Não há uma maneira direta de se aferir o resultado obtido pelo Estado com a concessão de incentivos fiscais quando, como nesse setor, o desenvolvimento da indústria é dependente de variáveis que influenciam o desempenho dos seus consumidores. Essas variáveis, por vezes, são mais determinantes para o desempenho do setor do que a própria concessão do incentivo.

Identificado que o setor agrário é o principal consumidor de máquinas e equipamentos agrícolas e que esse setor é fortemente dependente do preço das commodities, linhas de financiamentos disponíveis para a produção e insumos, estrutura de escoamento da produção etc., o que se buscará são argumentos e indícios econômico-tributários que justifiquem a política do Estado do Rio Grande do Sul de incentivar o setor de máquinas e equipamentos agrícolas que afastem a presunção que independentemente do incentivo tributário do Estado seria possível um bom desempenho dessa indústria.

5.1 ANÁLISE DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA DO ESTADO PARA O SETOR DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS VERSUS O SEU DESEMPENHO AO LONGO DO TEMPO

Como já abordado nessa dissertação, o setor de máquinas e equipamentos agrícolas não pagam ICMS na compra de matérias-primas, insumos, peças e componentes adquiridas dentro do Estado, bem como, também as vendas dentro do Estado não estão onerados por esse imposto.

Nas operações interestaduais de aquisição de matérias-primas, insumos, peças e componentes o ICMS incluso no preço é de 12% e é recolhido para o Estado de origem, gerando

direito a esse crédito ao contribuinte dentro do Estado. Já as vendas interestaduais estão oneradas com alíquotas efetivas reduzidas, ou seja, as vendas são tributadas a alíquota de 7% ou 4,1%, dependendo a região do Estado consumidor do produto.

Posto isto, na Tabela 10 pode ser verificado o desempenho do setor de máquinas e equipamentos agrícolas dentro do Estado do RS.

Tabela 10 - Indústria de Máquinas e Equipamentos Dentro do Estado do RS

Em R\$ mil	Arrecadação Estado (*)			Balanço Empresa (**)		
	2000	2005	2008	2000	2005	2008
04 – Faturamento	1.567.896	3.943.107	6.951.197			
05 – Arrecadação	19.360	15.467	24.732	19.360	(82.108)	(51.419)
07 - Saídas Estaduais	819.236	1.802.115	4.050.186	9.309	20.477	46.021
08 - Saídas Interestaduais	1.550.801	2.202.555	4.191.269	87.930	124.885	237.645
09 - Saídas EXTERIOR	192.929	2.399.344	2.565.788	-	-	-
saídas totais	2.562.965	6.404.014	10.807.243	97.239	145.362	283.666
10 - Entradas Estaduais	842.324	2.321.388	4.966.273	-	-	-
11 - Entradas OUF	648.997	1.766.692	2.586.278	(77.880)	(212.003)	(310.353)
12 - Entradas EX	356.827	591.027	1.319.515	-	-	-
Entradas totais	1.848.148	4.679.107	8.872.066	(77.880)	(212.003)	(310.353)
Lei Kandir Arrecadação Potencial	32.798	407.889	436.184	32.798	407.889	436.184
	52.158	341.247	409.497	52.157	341.247	409.497

Fonte: Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda

É sabido, como traz Mankiw (2005), que o imposto sobre um determinado bem afeta o seu preço e, portanto, a quantidade vendida desse produto, sendo o ônus do imposto dividido entre os compradores e vendedores, dependendo das forças que interagem entre a oferta e demanda. Mas, nesse cálculo, não consideramos a possível redução da quantidade consumida pelo aumento do encargo do imposto. Embora, “[...] um imposto sobre um bem causa uma redução no tamanho do mercado desse bem.” Como é bem enfatizado por Mankiw (2005) e complementado por Hubbard e O’Brien (2010, p. 171) “Toda vez que um governo cobra

impostos sobre um bem ou um serviço, será produzida e consumida uma menor quantidade desse bem ou serviço.”

Relevando a imperfeição do modelo, o que fica claro pela Tabela 10 é que se não houvesse a renúncia fiscal do Estado do Rio Grande do Sul, principalmente na aquisição dos bens para a produção dentro do Estado, as empresas teriam acumulados créditos de ICMS na ordem de R\$ 82 milhões e R\$ 51 milhões, 2005 e 2008, respectivamente, se mantido o benefício na venda para o produtor. Isto significaria a transferência do ônus do incentivo tributário ao setor agrário na aquisição de maquinários e equipamentos do Estado para a indústria, afetando diretamente o fluxo de caixa da empresa e a capacidade da mesma em fazer novos investimentos.

Esse suposto ônus a ser suportado pela empresa, caso não houvesse a concessão de incentivo, pressionaria a formação do preço de venda do setor gerando aumento até que houvesse novamente o equilíbrio entre os fatores de produção e comercialização (oferta) e a demanda do produto, já precificado em novo patamar. Porém, ainda no campo da hipótese, persistindo essa situação, haveria um provável deslocamento da demanda de máquinas e equipamentos agrícolas produzidas dentro do Estado para os competidores situados em outros estados, devido à perda da competitividade da produção local, principalmente levando-se em consideração que o Estado de São Paulo e o Estado do Paraná concedem benefícios fiscais semelhantes ao praticado pelo Estado do Rio Grande do Sul.

5.2 ANÁLISE COMPARATIVA DOS POSSÍVEIS FATORES DETERMINANTES DO DESEMPENHO DO SETOR DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS FRENTE AOS INCENTIVOS TRIBUTÁRIOS

O setor de máquinas e equipamentos agrícolas estão intimamente ligados à produção agrícola, e à capacidade dessa atividade gerar renda ao produtor rural, que em última instância, é o consumidor alvo da indústria das máquinas e equipamentos agrícolas.

Entretanto, a agricultura é uma atividade que está associada a alguns riscos, que podem ou não ser minimizados, mas, dificilmente serão eliminados (BUAINAIN; VIEIRA; CURY, 2011), como:

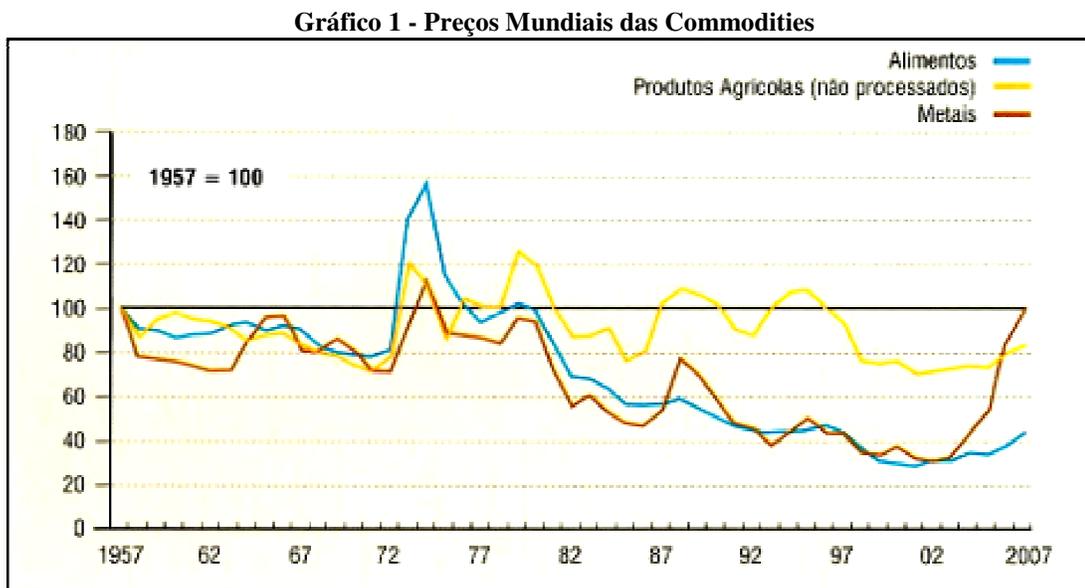
- a) risco de produção: está associada ao deslocamento da produção à procura de novas fronteiras, trazendo o risco da variação do clima local, adaptabilidade da semente, melhor prática de manejo etc. Também, com o emprego maior de tecnologia, maiores os custos e maiores os risco da produção, entretanto, essa mesma tecnologia, se bem aplicada, contribui para a diminuição do risco de quebra da produção;
- b) risco de preço: risco de preço está intimamente ligado ao risco de produção, pois, quanto menor monitoramento do risco de preço, maior o risco de se aplicar em tecnologia e, portanto, maior o risco de produção. O principal fator que interfere no preço é o câmbio, bem como das condições macroeconômicas adotadas pelo vários países formadores dos preços das commodities.

Nos últimos meses de 2008 observou-se um descasamento dos movimentos da demanda e oferta, e a elevação dos preços agrícolas no mundo todo está hoje mais relacionada à expansão da demanda do que a qualquer problema significativo de oferta. (BUAINAIN; VIEIRA; CURY, 2011, p. 52).

- c) risco dos contratos: esse risco não é associado diretamente à agricultura e sim a sua comercialização. Como é um mercado que tem como prática comum a compra antecipada da produção, ou parte dela, e tem a oscilação de preços como uma constante, o risco está no produtor não entregar a produção conforme o contrato, ou mesmo o comprador não pagar o preço ajustado. A câmara de arbitragem²⁸ pode ajudar a minimizar esse risco.
- d) risco de crédito: risco variável e cumulativo ao longo do tempo depende de diversos fatores como conjuntura econômica, regras legais para concessão dos empréstimos, clima etc. O crédito rural no Brasil cresceu de R\$ 35 bilhões em 2003 para, aproximadamente, R\$ 100 bilhões em 2008 (saldo devedor dos agricultores junto ao Sistema Nacional de Crédito Rural). Buainain, Vieira e Cury (2011, p. 55) destacam que 87,3% desses empréstimos foram classificados como

²⁸ A câmara de arbitragem pode ser indicada por contrato, e por consenso, como uma forma de se obter uma solução mais rápida e mais especializada sobre qualquer controvérsia observada na resolução do contrato do que se recorrer ao poder judiciário.

“Risco Normal” pelos agentes financeiros. Seguro rural, *hedge cambial*²⁹; garantia real são algumas formas de minimizar esse risco.



Fonte: Buainan, Vieira e Cury (2011, p. 50).

Do gráfico 3 se depreende que os preços dos alimentos processados e dos produtos agrícolas não tiveram aumentos reais entre os anos de 1957 a 2007, nem mesmo acompanhando o preço do petróleo, dos quais os insumos agropecuários são sensíveis.

Acredita-se que o comportamento dos preços das commodities está ligado diretamente à capacidade do campo de aplicar tecnologia, melhorar o método de plantio e colheita, como correção de solo com fertilizantes e redução do desperdício na colheita, ou mesmo melhor tratar as diversidades do clima e da natureza, do que à expansão da área agriculturável ou redução da demanda.

Ora, os preços das commodities conjugados com a eficiência da aplicação dos fatores de produção no campo determinam a capacidade desse negócio gerar renda ao produtor e, por consequência, capacidade financeira do agricultor adquirir máquinas e equipamentos agrícolas.

O incentivo tributário com a renúncia do Estado de passar para essa cadeia produtiva os custos integrais do ICMS pode ser entendido, nesse caso, como um instrumento de intervenção do Estado para favorecer o desenvolvimento do campo, dando acesso ao produtor rural às

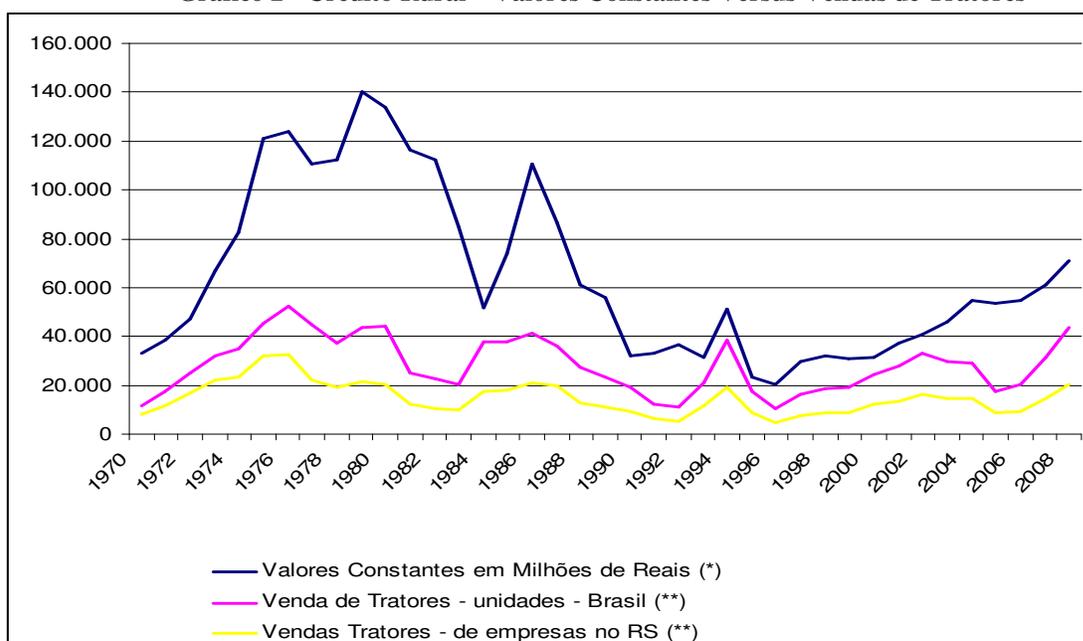
²⁹ *Hedge Cambial* – operação financeira autorizada pelo Banco Central onde o agricultor tenta assegurar uma taxa de câmbio que garanta o mínimo de ganho quando realizada a venda da produção.

máquinas e equipamentos agrícolas com preços mais competitivos de produtos agroindustriais fabricados dentro do Estado, principalmente em épocas que houver descapitalização do produtor rural por baixa nos preços das commodities agrícolas.

Outro fator relevante para o desenvolvimento da indústria de máquinas e equipamentos agrícolas são as linhas de financiamento, como o FINAME³⁰ disponibilizadas pelo governo ao produtor rural, principalmente para custeio dos insumos de produção, dentro da qual se encontra esse setor.

Há uma relação direta entre o desempenho do setor de máquinas e equipamentos agrícolas com a disponibilidade do crédito rural, como se verifica no Gráfico 4 abaixo:

Gráfico 2 - Crédito Rural – Valores Constantes Versus Vendas de Tratores



Fonte: Banco Central do Brasil

Notas: Registro Comum de Operações Rurais – RECOR;

(*) IGP-DI - Índice médio anual

(**) ANFAVEA - Vide Anexo I e Anexo IV.

O benefício tributário do Estado é essencial para a formação de preço de venda competitivo para o setor de máquinas e equipamentos agrícolas instalados dentro do Estado visto haver incentivos semelhantes em outros estados da federação. Entretanto, mesmo se garantido o incentivo, mas não havendo linhas de financiamento do maquinário, dificilmente o setor teria o desempenho dos últimos anos.

³⁰ Vide página 20 referência as linhas de financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento - BNDES

A relação direta entre o desempenho do setor de máquinas e equipamentos no Brasil e dentro do Estado e o crédito rural pode ser verificado no Gráfico 4 acima.

Na hipótese da extinção da guerra fiscal e consequentes benefícios tributários, seria plenamente possível, uma vez capitalizado o produtor, manter ou aumentar o nível de produção do setor de máquinas e equipamentos agrícolas com uma boa política de financiamento rural, partindo de taxas de juros baixas e prazos de financiamentos alongados. Nesse caso, o ICMS também iria compor o valor a ser financiado e o seu ônus diluído pelo prazo de financiamento do bem. Eventualmente o produtor que adquire os insumos à vista teria um impacto mais significativo na capacidade de investimento caso o ICMS viesse a vir a ser cobrado na cadeia produtiva na qual esse produtor está inserido.

5.3 EXPORTAÇÃO, VENDAS INTERNAS E A GERAÇÃO DE ACÚMULO DE CRÉDITOS DE ICMS NAS INDÚSTRIAS DO SETOR DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS DENTRO DO ESTADO

O acúmulo de crédito de ICMS dentro do Estado para as empresas do setor de máquinas e equipamentos agrícolas é devido, basicamente:

- a) as compras de materiais produtivos tributados vindos de outros estados, já que na aquisição dentro do Estado, majoritariamente, os insumos e matérias-primas têm a tributação diferida, inclusive a importação;
- b) as vendas para o mercado externo com isenção e ou, para o mercado brasileiro com alíquotas efetivas reduzidas, e ou, dentro do Estado com diferimento da tributação.

É sabido que dificilmente a indústria e o Estado terão capacidade de atração para dentro do Estado 100% dos fornecedores da cadeia produtiva das empresas instaladas nesse Estado. Com isso, cada compra em outro Estado gerará para aquele Estado de origem da mercadoria recolhimento de até 12% de ICMS sobre o valor do bem e para a empresa situada dentro desse Estado o direito de crédito desse imposto embutido no preço de compra do insumo (IBAÑEZ, 2006). Tendo em vista que a política de vendas incentivadas do Estado do Rio Grande do Sul resulta ou na extinção da geração de débitos do ICMS ou na sua redução drástica, o mecanismo natural de anulação do crédito gerado pelas compras é minado e há imediato acúmulo de créditos na empresa. Isto evidencia que qualquer aumento da alíquota de ICMS em outro Estado, que

recaiam sobre mercadorias compradas por empresas situadas dentro do RS tendem a expandir o problema de acúmulo de créditos.

Porsse (2005, p. 388) atribui esse problema ao perfil de especialização das indústrias dentro do Estado, discorrendo:

É interessante destacar que o perfil de especialização produtiva do Rio Grande do Sul contribuiu para uma absorção mais forte do choque de aumento de preços, pois a região possui maior especialização na produção de bens de consumo final da cadeia do agronegócio e baixa especialização na produção de insumos básicos e, principalmente, de bens de capital. Nesse sentido, o aumento da alíquota de ICMS no Restante do Brasil se transfere de forma mais acentuada para a cadeia produtiva do Rio Grande do Sul através dos fluxos de comércio inter-regional, agregando-se à pressão de elevação dos preços internos gerada pelo aumento da alíquota do ICMS local.

A exportação, especificamente, que devido a Lei Complementar nº 86/97 goza de isenção, na abordagem de D'Avila (2011) foi classificada, em termos de origem das mercadorias, em exportações inteira ou preponderantemente originadas no território do Estado do contribuinte exportador (sem operações intermediárias significativas) e exportações inteira ou preponderantemente originadas fora do território do Estado contribuinte exportador (com operações intermediárias significativas). E ainda o autor reconhece:

Logicamente que o problema dos créditos acumulados não é apenas tributário; em boa parte, é financeiro (permanentes dificuldades de Caixa) e econômico (aspectos logísticos, cadeias produtivas não circunscritas a um Estado etc.).

Diante dessa dinâmica, cabe ao Estado do Rio Grande do Sul orquestrar meios legais para os contribuintes instalados no Estado realizarem seus créditos tributários, sejam eles decorrentes de exportação, sejam eles decorrentes de incentivos tributários a cadeia produtiva.

Destaca-se que para D'Avila (2011), há uma clara distorção legislativa, consumada pela Lei Complementar 86/97, onde o ônus do crédito do ICMS é suportado pelo Estado de destino dos produtos intermediários que compararão os bens exportados. Para D'Avila (2011), a manutenção do crédito de ICMS, nesse caso, é a institucionalização do financiamento do Estado exportador ao Estado produtor, desviando recursos gerados dentro do próprio Estado em benefício de outro.

Mas não se pode renegar o interesse no Estado de desenvolver a indústria local com geração de empregos, de renda e de bem estar social e, nesse caso, o fomento a exportação através de incentivos tributários e financeiros pode ser um mecanismo de intervenção econômica

válida para o Estado atingir os fins sociais e econômicos a que se propõe o que passa, necessariamente, pela solução do crédito de ICMS acumulados nas empresas.

Na Tabela 11 pode ser observada, com base em dados reais do Estado, a hipótese de tributação integral do setor de máquinas e equipamentos agrícolas, sem considerar as imperfeições do modelo já comentadas na análise da Tabela 10.

Tabela 11 - Arrecadação do Estado do RS versus Hipótese de Tributação Integral

Em R\$ mil	Arrecadação Estado (*)			Arrecadação Hipotética Estado (**)			Balanco Hipotético Empresa (**)		
	2000	2005	2008	2000	2005	2008	2000	2005	2008
04 – Faturamento	1.567.896	3.943.107	6.951.197						
05 – Arrecadação	19.360	15.467	24.732	43.631	-	-	43.631	(136.447)	(187.453)
07 - Saídas Estaduais	819.236	1.802.115	4.050.186	139.270	306.360	688.532	139.270	306.360	688.532
08 – Saídas Interestaduais	1.550.801	2.202.555	4.191.269	186.096	264.307	502.952	186.096	264.307	502.952
09 - Saídas EXTERIOR	192.929	2.399.344	2.565.788	-	-	-	-	-	-
saídas totais	2.562.965	6.404.014	10.807.243	325.366	570.666	1.191.484	325.366	570.666	1.191.484
10 - Entradas Estaduais	842.324	2.321.388	4.966.273	(143.195)	(394.636)	(844.266)	(143.195)	(394.636)	(844.266)
11 - Entradas OUF	648.997	1.766.692	2.586.278	(77.880)	(212.003)	(310.353)	(77.880)	(212.003)	(310.353)
12 - Entradas EX	356.827	591.027	1.319.515	(60.661)	(100.475)	(224.318)	(60.661)	(100.475)	(224.318)
Entradas totais	1.848.148	4.679.107	8.872.066	(281.735)	(707.114)	(1.378.937)	(281.735)	(707.114)	(1.378.937)
Lei Kandir Arrecadação Potencial	32.798	407.889	436.184	32.798	407.889	436.184	32.798	407.889	436.184
	52.158	341.247	409.497	76.429	271.441	248.731	76.429	271.441	248.731

Fonte: Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda

Nota: (**) Alíquota Geral de ICMS Interna de 17%, interestadual 12% e Exportação 0%

O número apresentado hipoteticamente como arrecadação potencial do Estado é dependente do ressarcimento das perdas do Estado na arrecadação do tributo, inicialmente previstas na Lei Kandir (Lei Complementar nº 86/97) e já considera o ressarcimento do crédito acumulado de ICMS ao contribuinte do Estado.

O modelo serve, também, para verificar que havendo a tributação integral do imposto e não havendo mecanismos legais de transferência de créditos para terceiros³¹ haverá a extrapolção do fluxo financeiro (R\$ 136 milhões e R\$ 187 milhões, 2005 e 2008, respectivamente) transferindo o ônus do imposto a empresa, e, em um segundo momento, ao produtor rural via composição de preço.

³¹ O Estado do Rio Grande do Sul, seguido por São Paulo e Paraná, permitem que os contribuinte que acumulam crédito de ICMS advindo de operações de exportações ou por diferimento de tributação em operações internas, transfiram esses créditos, dentro dos preceitos legais, ou para pagamento de fornecedores ou para terceiros contribuintes desse Estado. Para Legislação do Estado do RS sobre o assunto vide Anexo E.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de competição tributária regional, com a concessão de incentivos fiscais, principalmente pautada na renúncia da arrecadação do ICMS, como já enfatizou Porsse (2005, p. 344):

[...] pode não implicar, necessariamente, em perdas de bem-estar porque as externalidades fiscais aliviam o impacto sobre a provisão de bens públicos, principalmente devido aos mecanismos de transferências intergovernamentais. Ademais, as próprias características das relações intergovernamentais do federalismo brasileiro, via mecanismos de transferências, podem atuar com inibidores dos incentivos à competição tributária regional.

Para Zee, Stotsky e Ley (2002) os incentivos fiscais podem ser justificados quando procuram corrigir falhas de mercado, onde os investimentos são abaixo do necessário e a alocação dos recursos respondem positivamente aos incentivos, como em regiões menos desenvolvidas do país, redução de poluição ou mesmo para melhor distribuição da renda).

Bolnick (2004) no prefácio do seu trabalho corrobora com a ideia que os incentivos fiscais, se bem aplicados, podem ter efeitos positivos na atração de investimentos e desenvolvimento de uma região ou país, entretanto, destaca que isso depende do contexto geral, da macroeconomia, da capacidade dos dirigentes distinguir a real situação do país, das leis existentes e do melhor caminho a seguir ao conceder incentivos tributários.

Elementos não relacionados com incentivos fiscais, para determinados tipos de investimentos, são mais importantes que os próprios incentivos tributários (BOLNICK, 2004), destacando-se o ambiente macroeconômico do país, a estabilidade política e jurídica bem como a infraestrutura e a qualificação da mão de obra. Para o setor de máquinas e equipamentos agrícolas pode ser destacado o financiamento rural e o preço das commodities.

A geração de emprego gera a distribuição de renda e, de forma indireta, via consumo, tem a capacidade de aumentar a arrecadação do Estado.

Para Castilhos *et al.* (2008) e para Montoya e Finamore (2009) o agronegócio tem grande poder de geração de empregos, e ganha maior relevância dentro do Estado do RS, onde respondeu por 54,25% em 2003. Assim, não é de se estranhar a atenção do Estado para esse setor da economia, buscando o investimento e a geração de empregos através do incentivo tributário.

O setor de máquinas e equipamentos agrícolas dentro do Estado representa mais de 46% da produção nacional (CASTILHOS *et al.*, 2008), e concorre com indústrias localizadas na região

Sul e Sudeste, principalmente, no Estado de São Paulo e Paraná onde as legislações locais privilegiam o setor com isenções, diferimentos, reduções de base de cálculo, etc. e, por vezes, financiamento do débito tributário. Seu desempenho entre os anos de 1970 e 2008 se mostrou sazonal, tendo o seu pico nos meados dos anos noventa e recuperação recente a partir de 2004.

O incentivo tributário concedido pelo Estado do Rio Grande do Sul, na prática, procura equalizar o preço de venda da empresa local, permitindo-a ser competitivo nos outros mercados. Da mesma forma, a permissão legal de transferir créditos de ICMS advindos da exportação ou diferimento interno a terceiros ou fornecedores, também, além de atuar no fomento da exportação e geração de emprego dentro do Estado, alivia o fluxo de caixa da empresa permitindo a inversão de capital dentro do Estado.

O setor de máquinas e equipamentos agrícolas é dependente da política do governo de financiamento ao agricultor e a aquisição de bens de produção. Sem as linhas de financiamentos do governo, provável será a queda de produção para atender a demanda do mercado interno. Talvez, o financiamento seja mais crítico que o próprio incentivo tributário, uma vez que a tributação do bem ao consumidor final carregaria a prestação do financiamento ao longo do tempo e teria efeito menos perverso do que onerar o Estado e a empresa com a distorção do sistema tributário brasileiro. Entretanto, o incentivo tributário do Estado do Rio Grande do Sul é imprescindível para equilibrar as forças de formação do preço do produto e, conseqüentemente, concorrência com as demais indústrias situadas em outras unidades federativas.

Por fim, não havendo uma reforma tributária ampla que equalize esse efeito tanto para os Estados quanto para os contribuintes, os incentivos fiscais do Estado, dentro da limitação legal, seja em forma de renúncia fiscal, seja por ressarcir direta ou indiretamente o crédito tributário existente, são necessário para fomento da economia local, gerando empregos, renda e bem estar social e para equalização da formação do preço de venda da empresa interna versus a empresa instalada em outros estados beneficiados por incentivos fiscais advindos da chamada guerra fiscal.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, M. S. **Incentivo fiscal e sua revogabilidade**. 2008. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/direito/artigos/tributario/inc-fiscal.htm>>. Acesso em: 01 nov. 2008.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (ANFAVEA). **Máquinas Agrícolas: 50 anos**. Produção Editorial: Automotive Business, 2011.
- ATALIBA, G. ICMS – Competência impositiva na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.195, p.24-36, jan./mar. 1994.
- BALEEIRO, A. **Direito Tributário Brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Forense, 1996.
- BOLNICK, Bruce. **Effectiveness and economic impact of tax incentives in the SADC Region**. 2004. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/CCB/program_2008/PDF-IF/Cd6_-_Effects_Of_Taxatin_On_Investiments_.pdf>. Acesso em: 21 out. 2011.
- BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 16 jul. 2011.
- BRASIL. Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (RICMS). Legislação de Tributos Estaduais de São Paulo (Decreto nº 51.608, de 26/02/2007 e alterações posteriores) combinado com o Art. 54, V do Decreto 45.490/2000.
- BRASIL. Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (RICMS). Legislação de Tributos Estaduais do Paraná (Decreto nº 1.980, de 21/12/2007 e alterações posteriores). Art. 101, XIII.
- BRASIL. Legislação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). **Legislação de Tributos Estaduais do Rio Grande do Sul** (Decreto nº 29.809, de 18/09/1980 e alterações posteriores).
- BRASIL. Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (RICMS). **Legislação de Tributos Estaduais do Rio Grande do Sul** (Decreto nº 37.699/97 e alterações posteriores). Editora AFIVESC. Volumes Atualizáveis. 2008.
- BRASIL. **Regulamento da FINAME**: Consolidado pela Instrução nº 48, de 29.09.1998, e alterado pela Instrução nº 49, de 31.3.2003 e pela Instrução nº 50, de 22.12.2003. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/siteBNDES/bndes_pt/institucional/O_BNDES/legisla%C3%A7ao/regulamento_fianme.html> Acesso em: 16 jul. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão: Ação Civil Originária – Termo de Acordo de Regime Especial nº 01/98, Celebrado entre o Distrito Federal e Empresa Particular – Fixação de Alíquota de ICMS Diversa da Fixada na Resolução nº 22, do Senado Federal. **Revista Fórum de Direito Tributário**, v. 22, p. 197-204, jul./ago. 2006.

BUAINAIN, A. M.; VIEIRA, P. A.; CURY, W. J. **Gestão do Risco e Seguro na Agricultura Brasileira**. Rio de Janeiro: Funenseg, 2011.

BUSHATSKY, J. **Código Tributário Nacional e Sistema Constitucional Tributário**. São Paulo: Thompson, 2006.

CALZOLAIO, A. E. **Política Fiscal de Incentivo à Inovação no Brasil: Análise do Desempenho Inovativo das Empresas que Usufruíram Benefícios da Lei nº 11.196/05 (Lei do Bem)**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

CASTILHOS, C. C. *et al.* A Indústria de Máquinas e Implementos Agrícolas no RS: Notas sobre a Configuração Recente. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 29, n. 2, 2008. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/Article/2185>. Acesso: 15 out. 2011.

CASSONE, V. **ICMS Lei Complementar nº 87/96: comentada artigo por artigo**. São Paulo: IOB, 1999.

CONTI, J. M. (Org.) **Federalismo fiscal**. São Paulo: Manole, 2004.

D'AVILA, A.C. ICMS: Exportações e Créditos Acumulados. **Revista Enfoque Fiscal**, Porto Alegre, n. 1, p. 29-32, jul. 2011.

DERZI, M. A. M. Não-Cumulatividade. O que construímos em vinte anos? O conceito de princípio da não-cumulatividade – ICMS: RE 200.168; RE 195.894; ADIN nº 2325-0; ADIN nº 1851-4. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, ano 2, Out. 2008. Disponível em: <http://ojs.idp.edu.br/index.php/observatorio/article/viewArticle/370>. Acesso: 25 out. 2008.

FRIEDRICH, D. N. **Os Efeitos Econômicos da Tributação sobre o Consumo e a Política Fiscal do Governo do Estado do Rio Grande do Sul em Relação ao Setor de Carnes a partir de 1980**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

FURTADO, R. **Agrobusiness Brasileiro: A História**. São Paulo: Evoluir, 2002.

HENRIQUES, E. F. **O Regime Jurídico do gasto Tributário no Direito Brasileiro**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-15062011-153003/pt-br.php>. Acesso em: 22 jul. 2011.

HUBBARD, R. G.; O'BRIEN, A. P. **Introdução à Economia**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

IBAÑEZ, P. **A Perversidade dos Incentivos Fiscais**. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-21062007-135825/>>. Acesso em: 10 nov. 2008.

JAMES, S. **Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications**. 2009. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1540074>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

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

LYRA, F. T. **Os Incentivos Fiscais à Indústria da Zona Franca de Manaus: uma Avaliação (relatório final)**. Rio de Janeiro: IPEA, 1995. (Textos para Discussão, n. 371). Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/text/td/0371>>. Acesso em: 03 nov. 2008.

MAGALHÃES, J. J. L. **Controle Fiscal e os Tributos sobre o Valor Adicionado: o Caso do ICMS**. 1996. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-02062008-223738>>. Acesso em: 10 nov. 2008.

MANKIWI, N. G. **Introdução à Economia**. São Paulo: Thomson, 2006.

MARQUES JÚNIOR, L. S. Os Determinantes da Política Fiscal no Estado do Rio Grande do Sul: 1970-03. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 28, p. 727-754, 2008. Número Especial.

_____. Déficit, Gastos do Governo e a Não-Estabilidade da Carga Tributária no Caso do Estado do Rio Grande do Sul. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 11, p. 131-151, jan./mar. 2007.

_____. A Sustentabilidade da Política Fiscal do RS (1970-97). **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.26, p. 249-270, maio 2005.

MARTINS, G. W. O. Os Benefícios Fiscais e a Igualdade Tributária. **Revista Fórum de Direito Tributário**, v. 24, p. 171-194, nov./dez. 2006.

MARTINS, I. G. S. *et al.* (Org.). **O Princípio da Não-Cumulatividade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MELO, M. A. O Leviatã brasileiro e a Esfinge argentina: os determinantes institucionais da política tributária. **Rev. Bras. Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 58, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n58/25630.pdf>> Acesso em: 03 nov. 2008.

MENDES, J. T. G.; PADILHA JÚNIOR, J. B **Agronegócio: uma abordagem econômica**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

MONTOYA, M. A; FINAMORE, E. B. **Dinâmica de Crescimento do Agronegócio Gaúcho no Período de 1998 a 2003**: Renda, Tributo e Emprego. 2009. Disponível em: <<http://www.upf.br/cepeac/download/texto%2010.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2011.

MONTORO FILHO, A. F. Os desafios da reforma tributária. **ETCO**, São Paulo, v. 10, n. 5, p. 4, ago. 2008.

_____. Reforma Tributária: É o Sistema Tributário Eficiente no Sentido de Pareto? **Informações Fipe**, São Paulo, n. 279, p. 12-15, dez. 2003.

NASCIMENTO, S. P. **Guerra Fiscal**: Uma Avaliação com Base no PIB, nas Receitas de ICMS e na Geração de Empregos, Comparando Estados Participantes e Não Participantes. 2008. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-11082008-154933>>. Acesso em: 10 nov. 2010.

NÓBREGA, M. **Renúncia de Receita**: Guerra Fiscal e Tax Expenditure: uma abordagem do art. 14 da LRF. 2011. Disponível em: <<http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/6/13526/MarcosNobrega1.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2011.

PAYERAS, J. A. P. **A carga tributária no Brasil e sua distribuição**. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2008. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-02062008-223738/> Acesso em: 10 nov. 2008.

PINHEIRO, A. C. *et al.* **Incentivos fiscais e créditos às exportações brasileiras**: Resultados Setoriais para o Período 1980-91. Rio de Janeiro: IPEA, 1993. (Textos para Discussão, n. 300). Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/text/td/0300>>. Acesso em: 03 nov. 2008.

PIRES, A. R. *et. al.* **As Contribuições no Sistema Tributário Brasileiro**. São Paulo: Fortaleza: Dialética: ICET, 2003.

PORSSE, A. A. **Competição Tributária Regional, Externalidades Fiscais e Federalismo no Brasil**: Uma Abordagem de Equilíbrio Geral Computável. 2005. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

ROSA, G. G. **A Evolução dos Dados das 50 Maiores Empresas em Fruição do Programa FUNDOPEM/RS no Período de 1999 a 2008**. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Ciências Econômicas) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/25330/000738372.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 25 nov. 2011.

RUSCHMANN, Cristiano Frederico; **Direito Tributário**; Coleção Curso e Concurso – coordenação Edilson Mougnot Bonfim; São Paulo; Editora Saraiva; 2005.

SACCONI, M. A. **Manual de Derecho Tributario**. Buenos Aires: La Ley, 2005. (Colección Académica).

SILVA, D. P. **Vocabulário Jurídico**: Edição Universitária. Rio de Janeiro: Forence, 1991.

SILVEIRA, P. A. C. V. **Direito Tributário e Análise Econômica do Direito**: uma Visão Crítica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

STERNBERG, A. R. **Los Impuestos y El Comercio Exterior Argentino**. 3. ed. Aplicación Tributaria, 2007.

SUZIGAN, W. **Políticas de Promoção Industrial**: os Incentivos Fiscais e Financeiros. Rio de Janeiro: IPEA, 1980. (Textos para discussão interna n. 26). Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/text/td/0026>>. Acesso em: 03 nov. 2008.

TATSCH, A. L. **Dinâmica Tecnológica, Padrão Inovativo e de Concorrência da Indústria Gaúcha de Máquinas e Implementos Agrícolas**. 2011. Disponível em: <http://www.economiatecnologia.ufpr.br/XI_ANPEC-Sul/artigos_pdf/a4/ANPEC-Sul-A4-10-d9namica_tecnologia_pad.pdf>. Acesso em: 15 out. 2011.

TORRES, A. A **Organização Nacional**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1914.

VALÉRIO, W. P. **Programa de Direito Tributário**: Parte Geral. 11. ed. Porto Alegre: Sulina. 1989.

VARSANO, R. **A guerra fiscal do ICMS**: quem ganha e quem perde. Rio de Janeiro IPEA, 1997. (Textos para Discussão, n. 500). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp15/varsano.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2008.

ZEE, Howell H.; STOTSKY, Janet G.; LEY, Eduardo. **Tax incentives for business investment: A primer for policy makers in developing countries**. World Development, Vol. 30, Nº 9, p. 1497-1516. Great Britain: Elsevier Science, 2002. Disponível em: <<http://www.elsevier.com/locate/worlddev>>. Acesso em: 21 Out. 2011.

ANEXO A – Desempenho do Setor de Máquinas Automotrizes

Em Milhões US\$

	Máquinas Agrícolas Automotrizes	PIB Industrial	Participação % no PIB Industrial (*)	Empregos (**)	Investimentos
1970	623	97.916	640	4.140	
1971	971	109.604	890	5.274	
1972	1.527	124.603	1230	7.852	
1973	3.140	145.832	2150	10.328	
1974	4.001	158.263	2530	13.323	
1975	5.561	166.005	3350	15.088	
1976	5.197	186.111	2790	16.428	
1977	4.563	192.359	2370	18.784	
1978	3.360	204.573	1640	18.679	
1979	4.218	217.696	1940	19.895	
1980	4.530	246.134	1840	20.256	31
1981	4.152	217.058	1910	17.606	26
1982	3.991	216.226	1850	17.835	28
1983	3.320	204.221	1630	17.991	34
1984	4.664	217.234	2150	22.609	19
1985	5.487	235.898	2330	23.548	39
1986	5.142	262.064	1960	28.436	50
1987	6.591	264.868	2490	27.934	77
1988	5.975	257.170	2320	25.661	65
1989	5.908	264.699	2230	25.242	69
1990	3.605	244.573	1470	20.978	205
1991	3.252	244.134	1330	15.431	58
1992	3.540	233.137	1520	13.628	37
1993	3.460	250.740	1380	13.897	81
1994	4.842	266.707	1820	15.019	116
1995	2.463	272.158	900	10.598	106
1996	2.255	275.231	820	9.603	79
1997	2.788	286.391	970	10.408	66
1998	3.651	279.140	1310	10.086	119
1999	3.192	274.977	1160	9.372	92
2000	3.375	287.848	1170	9.480	94
2001	3.880	285.545	1360	9.221	75
2002	4.783	292.544	1630	9.796	66
2003	5.158	295.917	1740	11.650	75
2004	7.263	319.532	2270	13.299	81
2005	5.196	325.581	1600	13.202	130
2006	4.912	333.656	1470	13.107	121
2007	6.505	347.778	1870	16.064	171
2008	7.424	362.689	2050	16.929	284

Fontes: Anuário Anfavea 2010 – Faturamento – Anfavea; Produto Interno Bruto (PIB) Industrial – IBGE

1 – Faturamento Sem impostos. 2 – O ano base do PIB industrial é 2009; para os demais anos consideram-se as taxas reais de variação anual convertidas em dólar pela taxa média de 2009 (Bacen).

(*) Índice percentual multiplicado por 1.000 (mil)

(**) a) Posição em 31 de dezembro de cada ano

b) A partir de 1997, esta tabela diz respeito exclusivamente a pessoas com contratos de trabalho firmados com as empresas associadas à ANFAVEA nas formas admitidas pela lei (relação de emprego).

ANEXO B – Balança Comercial do Estado do RS de 1970 a 2008

Milhões de US\$

	Importação	Exportação	Saldo
1970	71	0	(71)
1971	68	1	(67)
1972	80	2	(78)
1973	82	7	(75)
1974	135	17	(118)
1975	99	17	(82)
1976	91	7	(84)
1977	76	40	(36)
1978	73	58	(15)
1979	63	85	22
1980	72	120	48
1981	71	428	357
1982	82	291	209
1983	75	303	228
1984	93	318	225
1985	97	269	172
1986	159	195	36
1987	173	303	130
1988	194	574	380
1989	194	605	411
1990	200	512	312
1991	88	258	170
1992	107	364	257
1993	170	305	135
1994	316	454	138
1995	279	449	170
1996	259	595	336
1997	613	759	146
1998	705	740	35
1999	486	450	(36)
2000	451	465	14
2001	482	518	36
2002	573	580	7
2003	774	962	188
2004	1.097	1.728	631
2005	934	2051	1.117
2006	1.024	2.040	1.016
2007	1637	2577	940
2008	2.618	3.048	430

Fontes: Anuário Anfavea 2010 – Anfavea; Decex (BB), Secex/MDIC

1 – Esta tabela diz respeito a máquinas automotrizes, motores e componentes exportados e importados pelas empresas associadas à Anfavea. dólar pela taxa média de 2009 (Bacen).

ANEXO C – Indústria de Máquinas e Equipamentos Dentro do Estado do RS

Em R\$ Mil	Transformação			Benficiamento			Montagem			Comércio Atacadista		
	2000	2005	2008	2000	2005	2008	2000	2005	2008	2000	2005	2008
04 - Faturamento	1.456.222	3.660.842	6.487.818	2.165	4.946	9.077	75.948	173.180	239.300	33.561	104.139	215.003
05 - Arrecadação	15.178	12.712	18.187	-	0	112	3.485	935	3.834	697	1.820	2.599
07 - Saídas Estaduais	644.492	1.519.630	3.464.189	18.678	22.693	38.643	110.640	109.105	188.496	45.425	150.688	358.857
08 - Saídas Interestaduais	1.435.028	2.136.459	4.050.358	72	687	719	109.975	46.300	123.834	5.726	19.108	16.359
09 - Saídas EXTERIOR	176.099	2.141.480	2.392.287	-	-	-	16.426	256.020	173.105	403	1.844	396
saídas totais	2.255.619	5.797.569	9.906.834	18.751	23.380	39.362	237.041	411.426	485.435	51.554	171.640	375.612
10 - Entradas Estaduais	704.684	2.064.065	4.504.612	17.926	18.690	30.273	94.727	137.732	193.044	24.987	100.901	238.344
11 - Entradas OUF	576.979	1.662.884	2.417.175	328	750	1.294	57.167	75.546	108.646	14.522	27.512	59.163
12 - Entradas EX	308.411	536.918	1.241.423	-	-	-	45.837	44.036	70.541	2.579	10.072	7.551
entradas totais	1.590.074	4.263.867	8.163.210	18.254	19.440	31.567	197.732	257.315	372.230	42.088	138.485	305.057

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul – base histórica

Esta Tabela Consolida os seguintes Códigos de Atividades Industriais:

- 3.84.32 INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO - MÁQ./APAR. DE USO AGRÍCOLA, HORTÍCOLA, FLORESTAL
- 3.84.33 INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO - MÁQ./APAR.P/COLHEITA, MÁQ.P/SELECI. OVOS, FRUTAS
- 3.84.34 INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO - MÁQUINAS P/ORDENHAR E APAR P/IND LATICÍNIOS
- 3.84.35 INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO - PRENSAS, MÁQ., P/FABRICAÇÃO DE VINHO, SIDRA, SUCOS
- 3.84.36 INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO - MÁQ./APAR., P/AGRICUL, HORTÍCOL, AVICUL, APICUL
- 3.84.37 INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO - MÁQUINAS E APARELHOS P/IND DE MOAGEM
- 3.87.01 INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO - TRATORES (EXCETO CARRO-TRATORES(POSICAO 8709))
- 4.84.32 INDÚSTRIA DE BENEFICIAMENTO - MÁQ./APAR. DE USO

AGRICOLA,HORTICULA,FLORESTAL

4.84.36 INDUSTRIA DE BENEFICIAMENTO -

MAQ./APAR.,P/AGRICUL,HORTICUL,AVICUL,APICUL

4.84.37 INDUSTRIA DE BENEFICIAMENTO - MAQUINAS E APARELHOS

P/IND DE MOAGEM

5.84.32 INDUSTRIA DE MONTAGEM - MAQ./APAR. DE USO

AGRICOLA,HORTICULA,FLORESTAL

5.84.33 INDUSTRIA DE MONTAGEM - MAQ/APAR.P/COLHEITA,

MAQ.P/SELECI. OVOS,FRUTAS

5.84.34 INDUSTRIA DE MONTAGEM - MAQUINAS P/ORDENHAR E

APAR P/IND LATICINIOS

5.84.36 INDUSTRIA DE MONTAGEM -

MAQ./APAR.,P/AGRICUL,HORTICUL,AVICUL,APICUL

5.84.37 INDUSTRIA DE MONTAGEM - MAQUINAS E APARELHOS P/IND

DE MOAGEM

5.87.01 INDUSTRIA DE MONTAGEM - TRATORES (EXCETO CARRO-

TRATORES(POSICAO 8709))

7.84.32 COMERCIO ATACADISTA - MAQ./APAR. DE USO

AGRICOLA,HORTICULA,FLORESTAL

7.84.33 COMERCIO ATACADISTA - MAQ/APAR.P/COLHEITA,

MAQ.P/SELECI. OVOS,FRUTAS

7.84.34 COMERCIO ATACADISTA - MAQUINAS P/ORDENHAR E APAR

P/IND LATICINIOS

7.84.37 COMERCIO ATACADISTA - MAQUINAS E APARELHOS P/IND

DE MOAGEM

7.87.01 COMERCIO ATACADISTA - TRATORES (EXCETO CARRO-

TRATORES(POSICAO 8709))

ANEXO D – Evolução do Crédito Rural

Evolução de Recursos - Valores Constantes Versus Venda De Tratores

ANO	MOEDA	VALOR CORRENTE	VALORES CONSTANTES EM REAIS (*)	VARIAÇÃO ANUAL (%)	Venda de Tratores - unidades - Brasil (**)	Vendas Tratores - de empresas no RS (**)
1969	NCr\$	6.489.096.000	27.771.960.998	-	-	-
1970	Cr\$	9.247.980.000	33.136.935.798	19,32%	11.827	8.185
1971	Cr\$	12.869.711.000	38.328.548.895	15,67%	17.407	11.381
1972	Cr\$	18.668.785.000	47.387.484.038	23,63%	24.845	16.718
1973	Cr\$	30.333.919.000	67.005.688.974	41,40%	32.032	22.016
1974	Cr\$	48.272.761.000	82.862.158.832	23,66%	34.803	23.188
1975	Cr\$	89.997.117.000	120.815.525.770	45,80%	45.603	31.772
1976	Cr\$	130.226.160.000	123.775.209.408	2,45%	52.184	32.398
1977	Cr\$	165.858.671.000	110.503.528.577	-10,72%	44.757	22.273
1978	Cr\$	233.942.454.000	112.352.666.928	1,67%	37.091	19.344
1979	Cr\$	448.730.894.000	140.011.472.346	24,62%	43.841	21.545
1980	Cr\$	859.193.128.000	133.898.041.118	-4,37%	44.155	20.295
1981	Cr\$	1.564.090.171.000	116.138.508.528	-13,26%	25.111	12.042
1982	Cr\$	2.960.272.886.000	112.465.091.945	-3,16%	22.576	10.187
1983	Cr\$	5.687.785.916.000	84.896.450.092	-24,51%	20.092	9.724
1984	Cr\$	11.138.665.520.000	51.855.535.321	-38,92%	37.750	17.607
1985	Cr\$	51.705.203.320.010	73.946.584.392	42,60%	37.562	17.917
1986	Cz\$	186.780.085.648	110.267.379.302	49,12%	41.172	21.136
1987	Cz\$	478.278.934.444	86.923.997.550	-21,17%	36.300	19.819
1988	Cz\$	2.648.106.745.503	61.338.155.181	-29,43%	27.596	12.576
1989	NCz\$	34.335.066.599	56.012.380.213	-8,68%	23.297	10.820
1990	Cr\$	557.089.210.701	31.999.916.147	-42,87%	18.935	9.064
1991	Cr\$	2.958.342.825.718	33.014.834.012	3,17%	12.504	6.373
1992	Cr\$	35.799.339.489.152	36.606.269.412	10,88%	11.257	5.380
1993	CR\$	677.434.965.235	31.433.983.594	-14,13%	20.876	11.386
1994	R\$	8.921.742.735	51.197.493.317	62,87%	38.213	18.948
1995	R\$	6.481.597.114	23.298.358.302	-54,49%	17.510	8.669
1996	R\$	6.293.201.099	20.362.828.247	-12,60%	10.307	4.763
1997	R\$	9.839.522.275	29.502.875.098	44,89%	16.042	7.730
1998	R\$	11.133.827.728	32.132.538.039	8,91%	18.670	8.719
1999	R\$	11.786.166.115	30.551.624.959	-4,92%	19.200	8.647
2000	R\$	13.779.503.344	31.398.242.959	2,77%	24.582	12.095
2001	R\$	17.942.118.196	37.043.299.907	17,98%	28.194	13.544
2002	R\$	22.443.322.771	40.822.125.480	10,20%	33.217	16.176
2003	R\$	31.102.681.808	46.074.194.874	12,87%	29.476	14.298
2004	R\$	40.446.483.895	54.768.427.655	18,87%	28.803	14.355
2005	R\$	41.959.848.252	53.621.592.762	-2,09%	17.729	8.560
2006	R\$	43.765.567.022	54.980.643.419	2,53%	20.435	9.364
2007	R\$	51.164.725.455	61.163.902.162	11,25%	31.300	14.290
2008	R\$	66.172.097.610	71.111.480.696	16,26%	43.414	20.077

Fonte: Banco Central do Brasil - Gerência-Executiva de Regulação e Controle das Operações Rurais e do Proagro (Gerop). Registro Comum de Operações Rurais – RECOR. (*) IGP-DI - Índice médio anual. (**) ANFAVEA

ANEXO E – Base Legal

RIO GRANDE DO SUL (DECRETO 37.699/97)

[...]

ICMS/RS - Operações com Máquinas Industriais e Agrícolas

As operações internas e interestaduais com máquinas, aparelhos e equipamentos industriais, bem como com máquinas e implementos agrícolas são beneficiadas com redução da base de cálculo, no Estado do Rio Grande do Sul, de acordo com o artigo 23 e o apêndice X e XI do RICMS/RS, aprovado pelo Decreto 37.699, de 26/08/1997, conforme exposto abaixo.

1. Percentuais de Redução da Base de Cálculo em Operações com Máquinas, Aparelhos e Equipamentos, Industriais

A base de cálculo do imposto nas operações com máquinas, aparelhos e equipamentos industriais, tem seu valor reduzido para:

- a) 73,429%, quando a alíquota aplicável for 7%;
- b) 73,334%, quando a alíquota aplicável for 12%;
- c) 51,765%, quando a alíquota aplicável for 17%;

2. Percentuais de Redução da Base de Cálculo em Operações com Máquinas e Implementos Agrícolas

A base de cálculo do imposto nas operações com máquinas e implementos agrícolas tem seu valor reduzido para:

- a) 58,334%, quando a alíquota aplicável for 12% e a operação for interestadual e o destinatário seja contribuinte do imposto;
- b) 58,572%, quando a alíquota aplicável for 7%;
- c) 46,667%, quando a alíquota aplicável for 12% e a operação for interna ou, se interestadual, o destinatário seja consumidor ou usuário final, não contribuinte do imposto; e
- d) 32,942%, quando a alíquota aplicável for 17%;

3. Isenção do Imposto na Entrada de Mercadorias

Devemos observar que está isenta do pagamento do imposto a entrada das mercadorias relacionadas nos itens "4" e "5", relativamente ao diferencial de alíquota a que se refere o (**continua ...**)

[...]

Livro I, Artigo 59, II, "a", Nota 2, "a" c/c Nota 3, "b"

Subseção III

Das Demais Hipóteses de Transferência de Saldo Credor

Art. 59 - Os saldos credores acumulados, a partir de 1º de novembro de 1996, não referidos no artigo anterior e apurados nos termos deste Regulamento, podem ser transferidos:

NOTA - Nestes saldos credores não se inclui:

a) o saldo credor verificado em 31 de outubro de 1996, em relação ao qual aplicar-se-á, para efeito de transferência, a legislação vigente naquela data;

b) qualquer crédito fiscal decorrente de atualização monetária.

I - pelo sujeito passivo:

a) a qualquer estabelecimento seu, no Estado;

NOTA - Ver transferência de créditos fiscais excedentes entre estabelecimentos do mesmo contribuinte, artigo 37, § 5º.

b) ao estabelecimento deste Estado de sujeito passivo que resultar de transformação, fusão, incorporação, cisão ou venda de estabelecimento ou fundo de comércio, do contribuinte cedente do crédito;

II - a outros contribuintes deste Estado:

NOTA - O disposto neste inciso não se aplica aos créditos referidos no art. 37, § 8º, nota, "c".

a) por estabelecimento industrial, quando o saldo credor for decorrente de a operação subsequente estar diferida, limitando-se a transferência, por período de apuração, ao valor total do imposto incidente nas operações diferidas naquele período;

NOTA 01 - Excluem-se da transferência prevista nesta alínea os saldos credores acumulados em virtude de operações subsequentes diferidas entre estabelecimentos da mesma pessoa, prevista no artigo 53, I, bem como as operações diferidas previstas no Apêndice II, Seção I, itens I e II, salvo quanto ao valor adicionado, que poderá ser objeto de transferência.

NOTA 02 - A transferência prevista nesta alínea somente poderá ser efetuada mediante acordo entre os interessados, e:

a) em favor de estabelecimentos fornecedores, a título de pagamento de até o máximo de 40% (quarenta por cento) do valor da operação, nas aquisições de matéria-prima, material secundário ou material de embalagem, adquiridos de estabelecimento comercial ou industrial e destinados à industrialização, neste Estado, pela própria empresa adquirente;

b) em favor de estabelecimentos fornecedores, para aquisições de máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, industriais ou de proteção ambiental, bem como acessórios, sobressalentes e ferramentas que acompanhem esses bens, adquiridos de estabelecimento industrial e destinados à integração no ativo permanente do estabelecimento da empresa adquirente, situado neste Estado, desde que, para o pagamento, não sejam utilizados mais que 75% (setenta e cinco por cento) do valor do saldo credor, apurado nos termos do regulamento;

c) em favor de empresa industrial fabricante de veículos relacionados no Apêndice II, Seção III, item X, beneficiária em projeto de fomento previsto na Lei nº 11.085, de 22/01/98, e objeto de contrato ou protocolo, independentemente de débito comercial entre o cedente e o cessionário do crédito, desde que limitada ao saldo credor acumulado em virtude de diferimento nas operações em que o destinatário tenha sido o próprio cessionário do crédito.

NOTA 03 - Os créditos fiscais recebidos por transferência em razão do disposto nesta alínea somente poderão ser compensados com débitos fiscais decorrentes de operações:

a) na hipótese da alínea "a" da nota anterior, de saída de mercadorias que possam ser utilizadas como matéria-prima, material secundário ou material de embalagem, na industrialização do produto que originou o excedente de crédito objeto da transferência;

b) na hipótese da alínea "b" da nota anterior, de saída das mercadorias referidas nessa alínea, desde que industrializadas pelo estabelecimento recebedor do crédito.

NOTA 04 - O disposto nas notas 02 e 03 não se aplica quando o crédito for transferido por usina geradora de energia elétrica a concessionários fornecedores de energia elétrica.

NOTA 05 - Na hipótese da nota anterior, relativamente ao saldo credor existente em 31/03/01, a transferência fica condicionada a que o sujeito passivo tenha firmado Termo de Acordo com o Departamento da Receita Pública Estadual.

[...]

DIFERIMENTO

Dispositivo Legal – Decreto 37.699/97 - Livro III, Art. 1A, Inciso II, Apêndice II, XXXVIII

Art. 1º-A – Difere-se para a etapa posterior o pagamento do valor equivalente a 29,411% (vinte e nove inteiros e quatrocentos e onze milésimos por cento) do imposto devido nas saídas internas, promovidas entre estabelecimentos inscritos no CGT/TE, de:

Nota 01 – Na hipótese deste artigo, a responsabilidade pelo referido pagamento fica transferida ao destinatário da mercadoria.

Nota 2 – Aplica-se a este artigo o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 1º.

Nota 3 – Ver: Impossibilidade de utilização cumulativa com redução de base de cálculo, Livro I, art. 23, LII, nota 01 ()*

(*) Acrescido pelo Decreto nº 47.500, 21.10.2010, efeitos a partir de 01.10.2010

I – mercadorias relacionadas na Subseção I da Seção IV do Apêndice II, nas operações realizadas entre estabelecimentos industriais, desde que as mercadorias sejam de produção própria do remetente e destinadas à industrialização de novos produtos pelo destinatário;

II – mercadorias relacionadas na Subseção II da Seção IV do Apêndice II, nas operações promovidas por estabelecimento industrial ou comercial, desde que as mercadorias sejam de produção própria do remetente e destinadas à industrialização ou comercialização pelo destinatário;

ANEXO F – Operações e Mercadorias Sujeitas À Substituição Tributária

Seção I

OPERAÇÕES COM DIFERIMENTO PREVISTO NO LIVRO III, ART. 1º

- XXXV** Saída de matérias-primas, material secundário, material de embalagem, peças, partes e componentes, quando destinados a estabelecimento industrial, localizado no Estado, para serem empregados na fabricação de:
- a) Empilhadeiras, classificadas na posição 8427-20 da NB/SH-NCM;
 - b) Retroscavadeiras e pás de retroscavadeiras, classificadas na posição 8429.5 da NB/SH-NCM;
 - c) Colheitadeiras:
 - 1 – classificadas nos códigos 8433.59.90 e 8433.51.00 da NB/SH-NCM, no período de 17 de outubro de 2006 a 28 de fevereiro de 2007;
 - 2 – classificadas no código 8433.51.00 da NB/SH-NCM, a partir de 1º de março de 2007;
 - d) tratores agrícolas de 4 rodas, classificados no código 8701.90.90 da NB/SH-NCM;
 - e) motores, classificados nas posições 8408.20, da NB/SH-NCM.

NOTA 01 – Este diferimento fica suspenso nas saídas destinadas a estabelecimento industrial beneficiário do Programa NOSSOEMPREGO, instituído pelo Conselho Diretor do FUNDOPEM-RS, criado pela Lei nº 6.427, de 13/10/72, que tenha firmado Termos de Acordo com o Departamento da Receita Pública Estadual.

NOTA 02 – A suspensão do diferimento prevista na nota anterior ocorrerá na forma definida no Termo de Acordo firmado com o Departamento da Receita Estadual e aplicar-se-á somente nas saídas promovidas por fornecedores estabelecidos dentro do parque Industrial da empresa que tenha firmado o referido Termo de Acordo.

ANEXO G – Divisão das atividades da metodologia apresentada e correspondência entre as atividades da MIP do Rio Grande do Sul de 1998 e 2003

DIVISÃO SETORIAL	CÓDIGO RS 2003	ATIVIDADES DA MIP DO RIO GRANDE DO SUL 2003	CÓDIGO RS 1998	ATIVIDADES DA MIP DO RIO GRANDE DO SUL 1998	DIVISÃO SETORIAL
A	1	Agropecuária	1	Agropecuária	A
A	2	Pecuária e Pesca	1	Agropecuária	A
I	3	Extrativa Mineral	17	Demais indústrias	I
I	4	Extração de Petróleo e Gás	17	Demais indústrias	I
I	5	Minerais Não-metálicos	17	Demais indústrias	I
I	6	Siderurgia	2	Indústrias metalúrgicas	I
I	7	Metalurgia de Metais Não-ferrosos	2	Indústrias metalúrgicas	I
I	8	Outros Produtos Metalúrgicos	2	Indústrias metalúrgicas	I
I	9	Máquinas e Tratores	3	Fabricação e manutenção de máquinas e tratores	I
I	10	Material Elétrico	4	Fabricação de material elétrico e eletrônico	I
I	11	Equipamentos Eletrônicos	4	Fabricação de material elétrico e eletrônico	I
I	12	Automóveis Caminhões e Ônibus	5	Indústria de material de transporte	I
I	13	Outros Veículos e Peças	5	Indústria de material de transporte	I
AI	14	Madeira e Mobiliário	6	Serrarias e fabricação de artigos de madeira e mobiliário	AI
I	15	Papel e Gráfica	7	Indústria de papel e gráfica	I
I	16	Indústria da Borracha	17	Demais indústrias	I
I	17	Elementos Químicos	8	Indústria química	I
I	18	Refino do Petróleo	9	Indústria petroquímica	I
I	19	Químicos Diversos	8	Indústria química	I
I	20	Farmacêutica e de Perfumaria	17	Demais indústrias	I
I	21	Artigos de Plástico	17	Demais indústrias	I
AI	22	Indústria Têxtil	17	Demais indústrias	I
AI	23	Artigos do Vestuário	17	Demais indústrias	I
AI	24	Fabricação de Calçados	10	Fabricação de calçados e de artigos de couro e peles	AI
AI	25	Indústria do Café	16	Demais indústrias alimentares	AI
AI	26	Beneficiamento de Produtos vegetais	11	Beneficiamento de produtos de origem vegetal, exceto fumo	AI
AI	27	Indústria do Fumo	12	Indústria do fumo	AI
AI	28	Abate de Animais	13	Abate e preparação de carnes	AI
AI	29	Indústria de Laticínios	14	Resfriamento e preparação do leite e laticínios	AI
AI	30	Indústria de Açúcar	16	Demais indústrias alimentares	AI

AI	31	Fabricação de Óleos Vegetais	15	Fabricação e refino de óleos vegetais e de gorduras para alimentação	AI
AI	32	Outros Produtos Alimentares	16	Demais indústrias alimentares	AI
I	33	Indústrias Diversas	17	Demais indústrias	I
I	34	Serviços Industriais de Utilidade Pública	18	Serviços industriais de utilidade pública	I
I	35	Construção Civil	19	Construção civil	I
S	36	Comércio	20	Comércio	S
S	37	Transporte	21	Transporte	S
S	38	Comunicações	22	Comunicação	S
S	39	Instituições Financeiras	23	Instituições financeiras	S
S	40	Serviços Prestados às Famílias	24	Serviços prestados às famílias e às empresas	S
S	41	Serviços Prestados às Empresas	24	Serviços prestados às famílias e às empresas	S
S	42	Aluguel de Imóveis	25	Aluguel de imóveis	S
S	43	Administração Pública	26	Administração pública	S
S	44	Serviços Privados Não-mercantis	27	Serviços privados e não mercantis	S
S*	45	Dummy financeiro	28	Dummy financeiro	S*

OBS: A: Agropecuária; AI: Agroindústrias; I: Indústrias; S: Setores de serviços; S*: Dummy financeira. FONTE: Elaborado com base nas informações da FEE e da CEPAL. – Extraído do texto de Marco Antonio Montoya e Eduardo Belisário Finamore, 2009, p. 24.