

CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS: IMPACTO DOS BENEFÍCIOS DO PRODEI EM 2001 E 2002 NAS FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO DE MATO GROSSO

CONCESSION OF FISCAL INCENTIVES: IMPACT OF THE BENEFITS OF THE PRODEI IN 2001 AND 2002 IN THE PUBLIC FINANCES OF THE STATE OF MATO GROSSO

REINHARD RAMMINGER

Economista, pós-graduado em Economia Agroindustrial pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Ex-secretário de Estado de Agricultura e Assuntos Fundiários do Estado de Mato Grosso. Gestor Governamental no cargo de Assessoria de Pesquisa Econômica Aplicada junto à Secretaria de Estado de Fazenda/MT.

E-mail: reinhard.cba@bol.com.br

DIRCEU GRASEL

Professor Adjunto do Departamento de Economia/UFMT (Cuiabá, MT).
Mestre e Doutor em Engenharia de Produção/UFSC.

E-mail: dgrasel@cpd.ufmt.br

RESUMO

Este trabalho objetiva analisar e mensurar o impacto do Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Mato Grosso PRODEI na arrecadação do ICMS pago pelas agroindústrias beneficiadas no período de 2001 e 2002, baseado no modelo custo-benefício. Considerou-se como benefício o valor do ICMS gerado pelo programa e os custos foram estimados com base no conceito de custo de oportunidade, aplicando-se sobre o ICMS não recolhido o encargo financeiro médio líquido que incide sobre o montante da dívida fundada do Estado. O resultado mostra que, no período considerado, o programa proporcionou perda para as finanças estaduais. Ressalte-se, no entanto, que para uma análise mais conclusiva é necessário à realização de estudos mais abrangentes com base em séries históricas mais amplas do que as utilizadas neste trabalho.

PALAVRAS-CHAVE

PRODEI; Finanças públicas; Incentivos fiscais

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze and measure the impact of the Program of Industrial Development of the State of Mato Grosso - PRODEI in the collection of ICMS paid by the agribusiness firms benefited in 2001 and 2002, based on a cost-benefit model. The value of ICMS generated by the program was considered as benefit and the costs were estimated based on the opportunity cost concept, applying the net average financial rate of the State's founded debt over non-collected ICMS. The result shows that the program generated losses for the State finances. However, a more conclusive analysis is necessary, including wider time series.

KEY-WORDS

PRODEI; Public finances; Fiscal incentives

JEL: H32

1 INTRODUÇÃO

A concessão de incentivos fiscais e financeiros pelos governos estaduais, com o objetivo de atrair investimentos e/ou estimular determinadas atividades econômicas, tem sido motivo de muita discussão e controvérsias. Alguns defendem e outros tantos questionam sua eficácia.

Em Mato Grosso há uma grande quantidade desses benefícios. São programas de incentivos ao desenvolvimento, como do algodão (PROALMAT), da madeira (PROMADEIRA), do café (PROCAFÉ), do arroz (PROARROZ) etc. Há ainda “incentivos fiscais isolados, como a isenção,

diferimento, redução de base de cálculo, crédito outorgado e crédito presumido” (SEFAZ, 2000, p. 30). Por último, há as concessões financeiras para atração de investimentos, que é o caso do Programa de Desenvolvimento Industrial PRODEI. O conjunto desses benefícios representa o total da renúncia fiscal no Estado. Estudo realizado pela Secretaria de Estado de Fazenda revelou que

[...] ao longo de 1999 e 2000, o governo de Mato Grosso concedeu cerca de R\$ 709,8 milhões de benefícios fiscais e financeiros para o setor produtivo do estado. Esse montante representa cerca de 28% do total da receita do ICMS no período [...] e 2,6 % do PIB do estado (SEFAZ, 2000, p. 30).

O PIB de Mato Grosso totalizou, em 2001, R\$ 14.453 milhões e, em 2002, R\$ 17.888 milhões (SEFAZ, 2005, p. 58). Admitindo-se para esses anos relação entre benefícios e PIB idêntica a 1999 e 2000, teremos, em 2001, R\$ 375,8 milhões e, em 2002, R\$ 465,1 milhões, totalizando R\$ 840,9 milhões de incentivos fiscais e concessões financeiras. São, portanto, valores expressivos e, por isto mesmo, merecem acompanhamento e análises quanto a seus efeitos e resultados, nos mais diversos aspectos.

Quanto ao PRODEI, embora seu objetivo principal seja “[...] fomentar a implantação e expansão de atividades que promovam o desenvolvimento industrial do Estado de Mato Grosso.” (MATO GROSSO, 1988, art. 1º.), ou “[...] fomentar o desenvolvimento industrial do Estado[...]” (MATO GROSSO, 1997, art. 1º.), o programa considera “[...] relevante interesse para o desenvolvimento industrial do Estado os investimentos que atenderem total ou parcialmente [...] o seguinte [...]: V aumento da arrecadação de tributos” (MATO GROSSO, 1997a, art. 3º., § 1º., alínea V).

Esse programa de desenvolvimento está apoiado em um dos tipos de incentivo que integram o rol de benefícios que Estados brasileiros concedem às empresas para atrair investimentos. Essas concessões resultaram numa disputa entre as unidades da Federação que vem sendo denominada “guerra fiscal”.

Viol (1999) discute o assunto, questionando a eficácia desses mecanismos, concluindo que são inócuos e que resultam em perda de arrecadação para o país como um todo. Rodrigues Junior (2002, p. 4, apud PEREIRA, 1990) menciona, no entanto, que “[...] os custos para a concessão dos incentivos fiscais, que se traduzem [...] na ausência do recolhimento dos impostos [...] são menores do que os benefícios trazidos às regiões”. Esse, certamente, é também o entendimento dos governos estaduais, pois, do contrário, não adotariam tal política.

Temos, portanto, posições antagônicas, e o presente artigo, nos seus limites, (agroindústrias em Mato Grosso, beneficiadas pelo PRODEI no período de 2001/2002), visa contribuir com esse debate.

Este trabalho tem por objetivo identificar e quantificar, a arrecadação do ICMS pago pelas agroindústrias contempladas pelo programa, bem como mensurar o custo desse mesmo programa para o Estado no mencionado

segmento e, assim, mensurar/informar o impacto do PRODEI nas finanças públicas de Mato Grosso. Objetivou-se, ainda, apurar o custo resultante da concessão dos incentivos, dimensionando-o com base nos encargos financeiros do Estado com sua dívida, decorrentes da adoção dessa política. Por último, compararam-se os custos e benefícios, determinando sua relação.

O ponto de partida da análise foi dimensionar o valor adicionado à economia pelas agroindústrias beneficiadas pelo PRODEI, no período de 2001/2002, para aferir a sua contribuição no aumento da arrecadação de ICMS no mesmo período, vis-à-vis com o custo, para o Estado, da concessão do benefício.

Para tanto se inicia este trabalho destacando, de forma sucinta, contribuições teóricas relacionadas com a eficácia da concessão de incentivos fiscais na captação de investimentos privados e o impacto desta política nas finanças públicas. A seção 3 aborda o método utilizado. A seção 4 foi reservada para uma rápida apresentação do PRODEI/MT, das agroindústrias beneficiadas e do demonstrativo dos valores de ICMS devidos por essas empresas. A seção 5 é dedicada à demonstração do impacto do PRODEI nas finanças públicas do Estado de Mato Grosso, dentro dos parâmetros previstos para este trabalho e, finalmente, a seção 6 aborda as principais conclusões e recomendações para futuros estudos.

2 INCENTIVOS FISCAIS COMO INSTRUMENTO DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS

A intervenção sob análise, mediante a redução de tributo, ou concessão de “incentivo fiscal”, que visa atrair investimentos, é uma prática largamente utilizada pelos Estados brasileiros e transformou-se no que vem sendo denominado de “guerra fiscal”.

Tais concessões, não apenas em nível estadual, mas também federal, são amplamente questionadas na literatura que trata do assunto. Farrell (2003, p. 30), ao comentar sobre políticas nacionais que visam atrair multinacionais com incentivos fiscais, afirma que “[...] incentivos fiscais e subsídios financeiros não é (sic) algo que motiva as empresas a investir em determinado país”. Destaca como fatores realmente importantes à estabilidade econômica, o combate à informalidade e melhoria das condições de infra-estrutura. Albano (2001, p. 102) também defende “[...] a tese de que incentivos fiscais não são mais determinantes para o desenvolvimento econômico [...] o elemento decisivo nesse processo é a combinação de uma política tributária bem estruturada com a sustentabilidade fiscal do Estado”.

Cabe registrar que “o principal efeito desta 'guerra' tem sido a redução da receita estadual efetivamente disponível, como um todo, e o aumento das pressões fiscais dessas esferas de governo sobre a União” (BNDES, 2000, fl. 1).

Encontramos um exemplo dessa perda generalizada em situação recente verificada no Centro-Oeste. Conforme Lombardi (2004), os Estados de Goiás e Mato Grosso do Sul, a partir de 2002, concederam crédito presumido para operações interestaduais com farelo e óleo degomado de soja, reduzindo a alíquota efetiva de 12% para 4,2% e 6%, respectivamente. Mato Grosso manteve a alíquota de 12%, o que é normal para operações interestaduais. As empresas que operam no mercado de soja, mantêm atividades em todo o Centro-Oeste e adotaram a seguinte estratégia: passaram a realizar sua comercialização interestadual com a produção de Goiás e Mato Grosso do Sul, utilizando a produção de Mato Grosso para cumprir contratos de exportação, que por força de lei Lei Kandir - é desonerada do ICMS. Tal situação forçou Mato Grosso a equalizar, em 2003, suas alíquotas com as daqueles Estados (Decreto nº. 768/2003). Esse “nivelamento por baixo” resultou num significativo incremento na arrecadação do ICMS de farelo e óleo degomado de soja em Mato Grosso, porque as empresas incrementaram as operações interestaduais desses produtos oriundos do Estado, em detrimento de Goiás e Mato Grosso do Sul. O resultado final é que, avaliando-se o conjunto, os três Estados acabaram perdendo.

O IPEA (1997, p. 1) destaca que a guerra fiscal acaba gerando “[...] efeitos econômicos e sociais perversos” pela ausência de um quadro político-institucional que regule conflitos federativos e, assim, garanta equilíbrio de interesses.

Segundo Rodrigues Junior (2002, p. 4, apud PRADO e CAVALCANTI, 2000, p. 46),

o deslocamento das empresas, decorrente da redução da carga tributária, provoca uma perda de arrecadação global para a Federação. Ou seja, o Estado que concedeu o benefício fiscal ganha o tributo recolhido anteriormente em outra unidade federativa, porém, diminuído da parcela do incentivo fiscal, tornando-se prejudicial para o país como um todo.

Além dessas, verificam-se ainda distorções na composição do gasto público, porque “[...] a guerra fiscal em estágios avançados [...] passa a se dar em torno dos dispêndios (sic) em infra-estrutura, em detrimento do gasto social, aumentando a regressividade do gasto público” (BNDES, 2000, fl. 2). Segundo essa mesma publicação, tal política gera ainda ineficiência econômica, pois “a decisão da alíquota do ICMS ótima não leva em conta o prejuízo que sua imposição gerará no Estado vizinho” (BNDES, 2000, fl. 3). Assim, a alíquota será fixada em nível diferente do que seria eficiente, o que resulta numa oferta de bens públicos abaixo do socialmente desejável.

Ocorrem, também, distorções das vantagens comparativas, pois a redução de tributo para determinado segmento econômico pode resultar na elevação de tributo para outros segmentos, em decorrência do que exige a Lei Complementar nº. 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Destaque-se, ainda, que a guerra fiscal, pela sua natureza (“guerra”), resulta e até exige a não-cooperação entre os entes da Federação. Conseqüentemente, torna-se necessário mudar esse quadro, desestimulando a participação na guerra. Tal objetivo poderia ser alcançado transformando o ICMS em um imposto sobre o consumo do ponto de vista estadual, ou seja, implantando-se, para esse tributo, o princípio do destino.

Sobre esse princípio, Coelho (s.d., fl. 9-10) comenta:

O princípio do destino é a regra universal, adotada pelos países da Comunidade Européia no imposto sobre valor agregado [...] Por esse princípio, as mercadorias e serviços saem livres de tributos do Estado de origem, e somente se sujeitam ao imposto no Estado de destino (ou importador) [...] de tal forma que os bens se submetem aos tributos no Estado de destino, livres de impostos, em absoluta igualdade de condições com os bens neles (sic) produzidos. Portanto, independentemente de sua origem, os bens e serviços deverão ser isonomicamente tratados, podendo os Estados estabelecer, com maior liberdade e flexibilidade, suas alíquotas internas [...] onerando o consumo e nunca a produção ou o comércio.

Verifica-se, portanto, um consenso entre estudiosos do assunto mesmo que por razões distintas de que a guerra fiscal não deve prosperar e que medidas corretivas devem ser adotadas, seja mediante uma nova caracterização do fato gerador do ICMS (princípio do destino), seja na imposição de novas regras e limites, seja ambas.

Nesse sentido, tramita (em 2005) no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº. 285, de 2004, que, no art. 3º, II (p. 11), estabelece, em relação ao ICMS:

[...] fica vedada, a partir da promulgação desta Emenda, a concessão ou prorrogação de isenções, reduções de base de cálculo, créditos presumidos ou quaisquer outros incentivos ou benefícios fiscais ou financeiros relativos ao imposto.

Para os incentivos fiscais e financeiros em vigor, a PEC remete para lei complementar a fixação de prazos máximos de vigência (PEC 285, 2005, art. 3º, I, a), mas estes não poderão exceder a onze anos, contados da data da promulgação da Emenda (PEC 285, 2005, art. 3º, parágrafo único).

3 O MÉTODO

Está claro que a identificação da relação de custo-benefício é um indicador econômico que, isoladamente, não é um veredicto definitivo sobre a questão, mas apenas um norteador em relação ao assunto em análise, mesmo porque indicador econômico é apenas um conjunto de dados estatísticos que caracteriza um determinado contexto estático.

Para a presente análise, se o custo-benefício for menor do que 1, os incentivos do PRODEI, sob o aspecto de retorno financeiro para o Estado, são maiores do que o custo; se for igual a 1, os incentivos são neutros sob o aspecto financeiro; se for maior do que 1, o retorno financeiro para o Estado é menor do que o custo.

Certamente há variáveis que ainda podem ser incorporadas ao modelo - a ambiental, o custo de oportunidade de alocar esses recursos em áreas sociais, por exemplo - e que resultariam numa maior consistência do resultado final. Optou-se, no entanto, por restringir o presente estudo às variáveis anteriormente citadas, para não tornar a análise desproporcionalmente complexa diante dos objetivos propostos.

Assim, pelas suas características, esta pesquisa tem como referencial três tipologias de estudo, conforme conceituadas por Martins (2000, p. 29-30): *ex post facto*, de avaliação e exploratória, porque foi elaborada com base em manifestações já ocorridas das variáveis, com a finalidade de avaliar um programa de desenvolvimento industrial, buscando informações sobre o PRODEI e apresentando questões para estudos posteriores.

A hipótese formulada foi de que o custo da renúncia de receita do Estado de Mato Grosso, no período 2001/2002, através do PRODEI, para a agroindústria, foi maior do que o benefício, representado pelo aumento de arrecadação de ICMS, resultante das atividades dessas empresas.

Considerou-se benefício do programa para as finanças públicas o valor do ICMS recolhido, somado ao valor líquido atual do ICMS, cujo prazo de pagamento foi postergado. Pretendeu-se inicialmente utilizar como parâmetro os valores adicionados à economia pelas agroindústrias beneficiadas pelo PRODEI, apresentando a Demonstração do Valor Adicionado (DVA). Isso porque o Valor Adicionado representa à estimativa do PIB e, sabendo-se a carga tributária do ICMS (relação $\frac{ICMS}{PIB}$), obtém-se o valor do imposto que seria recolhido.

O conceito de valor adicionado (VA) pode ser econômico ou contábil. No sentido econômico, o VA é “[...] a diferença entre o valor das saídas e dos suprimentos [...] corresponde aos custos internos de processamento em que as empresas incorrem, remunerando os fatores de produção por ela mobilizados” (ROSSETTI, 2003, p. 542). Segundo Montoro Filho (1998, p. 647), “... é dado pela diferença entre o valor bruto da produção (receita de vendas) e as compras de bens intermediários (matérias-primas e componentes)”. Representa, portanto, a riqueza criada pelas empresas e, por isso mesmo, o método do VA é “uma das maneiras amplamente utilizadas para se efetuar a estimativa do PIB [...]” (PEREIRA, 2001, p. 76).

O Produto Interno Bruto (PIB) é o valor agregado de todos os bens e serviços finais produzidos dentro do país, ou ainda “o [...] PIB, em unidades monetárias, expressa a estimativa do fluxo total de bens e serviços finais produzidos por dado sistema econômico, em determinado período” (PEREIRA, 2001, p. 76). Ainda segundo esse autor, “tanto o valor adicionado

quanto o PIB serão usados na estimativa da carga tributária [...]”, quando se “[...] mensura a razão entre o montante das receitas tributárias arrecadadas em determinado período e o PIB desse mesmo período” (PEREIRA, 2001, p. 76).

Voltando ao aspecto econômico do VA - que interessa para o presente trabalho, este está relacionado com a riqueza gerada, mesmo que não tenha ainda sido transferida. Difere do faturamento, pois, neste último, está embutido o consumo intermediário. Difere também do conceito contábil, pois este considera que o valor adicionado “[...] só ocorre na medida em que a riqueza gerada pela produção é transferida a terceiros [...]” (RODRIGUES JUNIOR, 2002, p. 12). Assim, os cálculos do valor adicionado sob o aspecto econômico e contábil poderiam ser iguais quando não houver estoques iniciais e/ou finais.

Mesmo assim, ainda restará uma discrepância: normalmente, sob o aspecto econômico, a depreciação não é considerada, porque se trabalha muito mais com o conceito de Produto Nacional Bruto (PNB) do que com o Produto Nacional Líquido (PNL), que é o PNB menos depreciação do estoque de capital existente no decorrer do período, por serem “[...] as estimativas de depreciação bastante imprecisas e de difícil obtenção” (RODRIGUES JUNIOR, 2002, p. 13, apud DE LUCA, 1998, p. 38). Já na empresa, onde a contabilidade ocupa-se com uma unidade produtiva, os valores da depreciação são facilmente obtidos e, portanto, registrados. Teremos, pois, sob o prisma econômico, o VA Bruto e, sob o prisma contábil, o VA Líquido.

O VA pode ser obtido mediante o fornecimento/preenchimento, pelas empresas, das informações requeridas no modelo proposto pela Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuárias e Financeiras (FIECAFI) USP, “[...] por ser o mais completo e o mais utilizado pela maioria das empresas que publicam esta Demonstração” (RODRIGUES JUNIOR, 2002, p. 18).

Diante do insucesso, no entanto, na obtenção das informações das empresas para apuração da DVA, poder-se-ia estimá-la, com base em dados contidos em Pereira (2001), onde ficou evidenciado que o ICMS gerado pelas indústrias em Mato Grosso representa 10,17% do valor adicionado por essas mesmas indústrias. Tal estimativa mostrou-se desnecessária para a realização dos cálculos de custo-benefício no presente estudo (já que se obtiveram os valores do ICMS gerado pelas agroindústrias), mas deve-se destacar que o método que melhor se aplica para aferir a relação custo-benefício como o deste estudo, conhecendo-se a relação, $\frac{ICMS}{PIB}$ é o do VA. Isso porque, na sua demonstração, obtêm-se os dados relativos ao consumo de matérias-primas¹ e a distribuição do valor adicionado, ou seja, a quem essa distribuição mais beneficia: salário, tributos, juros ou lucros.

Como não se logrou êxito na obtenção desses dados, buscaram-se informações junto à Secretaria de Indústria, Comércio e Minas e Energia/MT

¹Importante no caso do PRODEI por ser um programa de desenvolvimento industrial e que tem dentre seus objetivos o estímulo ao consumo de matérias-primas locais.

(SICME/MT) sobre o ICMS efetivamente registrado como devido pelas agroindústrias beneficiadas. Esses valores, acrescido² do ICMS inconverso, representam o total de ICMS gerado. O ICMS inconverso representou, em 2002, 12,7% sobre o ICMS arrecadado (SEFAZ, 2003a, p. 25). No presente caso, como importa o valor (atual e futuro) do tributo recolhido, não se trabalhou com a totalidade do ICMS gerado. Desprezou-se, portanto, o ICMS inconverso.

Quanto aos custos, estes foram estimados com base no conceito de custo de oportunidade, aplicando-se sobre o ICMS, cujo pagamento foi postergado, o encargo financeiro médio líquido (encargo da dívida, menos encargo do ICMS postergado) que o Estado arca sobre o montante da sua dívida fundada³.

Diante da amplitude do tema, definiram-se suas delimitações. Inicialmente escolheu-se o Estado de Mato Grosso e, dentre os seus programas de incentivos fiscais e financeiros, elegeu-se o PRODEI e, nele, as agroindústrias beneficiadas no período de 2001/2002. Inicialmente tentou-se realizar essa apreciação para o período de 1998 a 2002, mas devido a dificuldades na obtenção de dados, fez-se necessário restringir a análise para os anos de 2001 e 2002.

A escolha de Mato Grosso e da agroindústria foi realizada tendo em vista a liderança, em nível nacional, que o Estado ocupa na produção agrícola e pecuária e porque o Estado adotou medidas que visam ao seu desenvolvimento industrial que representam política pública e, portanto, devem ser avaliadas.

4 O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DO ESTADO DE MATO GROSSO PRODEI

O Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Mato Grosso PRODEI foi criado pela Lei nº. 5.323, de 19 de julho de 1988, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento industrial do Estado de Mato Grosso através da concessão de prazo especial de pagamento do ICMS para empreendimentos industriais no Estado, nas hipóteses de implantação, incremento da capacidade produtiva (expansão) ou reativação de indústria paralisada há mais de 2 anos (MATO GROSSO, 1988).

O prazo especial antes referido foi inicialmente estabelecido em até 5 anos, prorrogáveis por até 15 anos, nos casos de relevante interesse para o desenvolvimento industrial do Estado, a critério do Conselho Estadual de Desenvolvimento Empresarial - CEDEM, órgão vinculado à Secretaria de Indústria, Comércio e Minas e Energia (SICME).

²Entendido como “ICMS que poderia ser ou ter sido arrecadado, mas deixou de sê-lo em virtude de evasão, sonegação ou por força de medida judicial [...]” (SEFAZ, 2004, p. 109).

³Dívida pública fundada ou consolidada “[...] é aquela contraída em longo prazo ou até sem prazo certo [...] tem caráter estável não variando de acordo com o fluxo de receitas e despesas como ocorre com a dívida flutuante [...]” (HARADA, 1995, p. 84).

Até 1997 o benefício era escalonado, ou seja, o limite aplicável sobre o imposto devido, que no primeiro ano era de 70%, passava para 65% no segundo ano, reduzindo-se gradativamente, até atingir 40% no 5º ano e seguintes. Após essa data, por força da Lei nº. 7.367, de 20/12/2000, o prazo especial de pagamento do ICMS foi fixado em 15 anos, e o limite aplicável sobre o imposto devido também fixado em 70% (MATO GROSSO, 2000).

São considerados aspectos relevantes para a concessão do benefício: geração de oferta de postos de serviços para a mão-de-obra disponível no Estado; utilização de matéria-prima e/ou geração de excedentes exportáveis; melhoria do nível tecnológico da atividade desenvolvida no Estado; aumento da arrecadação de tributos; e a preservação e melhoria do meio ambiente. É oportuno destacar que, pelo fato de o PRODEI ser um programa de desenvolvimento industrial, certamente a utilização de matéria-prima disponível no Estado é aspecto importante, mas há também uma explícita preocupação com o aumento da arrecadação de tributos.

Os valores do ICMS postergado têm encargo financeiro de 0,2% ao mês, calculado sobre o saldo devedor. Não há atualização monetária. Esse encargo deve ser recolhido mensalmente em conta especial da SICME. Deve ser recolhido ainda, para o Fundo de Desenvolvimento Industrial e Comercial FUNDEIC, o valor correspondente a 5% do imposto incentivado (imposto cujo recolhimento foi postergado). O valor devido ao FUNDEIC não representa encargo para as empresas, pois é utilizado como crédito na apuração do ICMS devido e, portanto, deduzido do montante a recolher.

Atualmente, por disposição da Lei nº. 7.969/03, o prazo especial de recolhimento do ICMS está fixado para até 10 anos, sem limites preestabelecidos sobre o imposto devido. Tanto um, quanto o outro, ficam a critério do CEDEM (MATO GROSSO, 2003a).

Das 26 agroindústrias que aderiram ao PRODEI em 2001 e 2002, 12 não entraram em atividade até 2002 e 5 não tiveram ICMS postergado. Isto porque, embora as empresas estejam habilitadas, não são obrigadas a usufruir dos benefícios do programa. Toda vez que o aproveitamento de créditos de ICMS for mais vantajoso para as empresas, elas podem optar pela sua utilização. Apenas não podem desfrutar das duas vantagens ao mesmo tempo: se utilizarem créditos, não podem beneficiar-se do PRODEI e vice-versa. Restaram, portanto, 9 empresas com postergação do pagamento do ICMS, conforme demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1 - PRODEI - Agroindústrias contratadas em 2001 e 2002

Empresa	ICMS postergado R\$ acumulado	Ramo atividade	Data do contrato	Município
A	1.275.917	Benef. arroz	11/5/2001	Sinop
B	1.534.566	Curtume	30/5/2001	Cuiabá
C	433.962	Benef. arroz	16/8/2001	Sinop
D	12.487.159	Ind. óleo soja	24/8/2001	Cuiabá
E (1)	0	Algodoeira	27/8/2001	Rondonópolis
E (2)	0	Algodoeira	27/8/2001	Pedra Preta
E (3)	0	Algodoeira	27/8/2001	Primavera do Leste
F	575.558	Ind. carne frangos	27/8/2001	Nova Mutum
G	0	Ind. soja	21/9/2001	Cuiabá
H	589.024	Curtume	30/10/2001	Araputanga
I	95.775	Ind. carne suína	9/11/2001	Nova Mutum
J	383.474	Ind. soja	4/12/2001	Sorriso
K	0	Ind. de mamona	11/1/2002	Dom Aquino
L	311.178	Derivados leite	19/7/2002	Jaciara
M (1)	0	Benef. algodão	24/7/2002	Sapezal
M (2)	0	Benef. algodão	24/7/2002	Campo Verde
M (3)	0	Benef. algodão	24/7/2002	Nova Mutum
M (4)	0	Benef. algodão	24/7/2002	Lucas do Rio Verde
M (5)	0	Benef. algodão	24/7/2002	Primavera do Leste
N	0	Benef. arroz	12/11/2002	Sinop
O	0	Benef. mamona	13/11/2002	Porto Alegre do Norte
P	0	Ind. alimentos	25/11/2002	Cuiabá
Q	0	Ind. suco uva	29/11/2002	Nova Mutum
R	0	Ind. Palmito	9/12/2002	Água Boa
S	0	Ind. ração animal	20/12/2002	Cuiabá
T	0	Ind. álcool/açúcar	20/12/2002	Jaciara
TOTAL	17.686.613			

Fonte: Secretaria de Indústria, Comércio e Minas e Energia/ MT, 2005

Nota 1: Data base: janeiro 2003

Nota 2: Letras iguais seguidas de números diferentes indicam empreendimentos diversos de uma mesma empresa

Essas 9 agroindústrias geraram, no período 2001 - 2002, um montante de ICMS de R\$ 26,6 milhões, sendo R\$ 17,7 milhões (66,6% do total) de ICMS incentivado e R\$ 8,9 milhões (33,4%) de ICMS não incentivado (Tabela 2).

Tabela 2 - PRODEI - Demonstrativo do ICMS incentivado/não incentivado - 2001-2002 - Empresas selecionadas

EMPRESA	ICMS - R\$			Incentivado/ Total
	Incentivado	Não Incentivado	Total	
A	1.275.917	1.701.265	2.977.183	49,9%
B	1.534.566	756.013	2.290.580	67,0%
C	433.962	173.279	607.241	71,5%
D	12.487.159	5.351.634	17.838.793	70,0%
F	575.558	246.669	822.226	70,0%
H	589.024	302.438	891.462	66,1%
I	95.75	41.040	136.815	70,0%
J	383.474	164.346	547.820	70,0%
L	311.178	133.362	444.539	70,0%
TOTAL	17.686.613	8.870.046	26.556.659	66,6%

Fonte: Secretaria de Indústria, Comércio e Minas Energia/MT, 2005

Nota: ICMS incentivado corresponde ao ICMS cujo pagamento foi postergado, e ICMS não incentivado corresponde ao ICMS com recolhimento nos prazos

Segundo Gonçalves (2004), há hoje uma tendência à desaceleração do PRODEI, já que, através da Lei nº. 7.958/03, foi instituído o Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso (PRODEIC), que é um programa de renúncia do ICMS e não apenas postergação do pagamento, como é o PRODEI. O PRODEIC contempla empreendimentos que se inserem em algum elo de determinada cadeia produtiva. São os produtos industriais intermediários e os que agregam valores aos produtos mato-grossenses. Assim sendo, os benefícios do PRODEI continuarão sendo buscados apenas pelas empresas que produzem bens de consumo final, como açúcar, álcool, artefatos de cimento etc. As demais atividades deverão preferir o PRODEIC, que é mais “generoso” com as empresas.

5 PRODEI E O IMPACTO NAS FINANÇAS PÚBLICAS DE MATO GROSSO

Normalmente, ao fazerem-se análises envolvendo investimentos, considera-se uma variável importante que é o seu tempo de maturação. No presente caso, não se mostrou necessário analisar esse aspecto. Isso porque o PRODEI, por ser um programa que apenas posterga o recolhimento do ICMS, não implica benefício para as empresas, caso não entrem em atividade e/ou não comercializem sua produção. Se em situações “normais” nas concessões de incentivos, a ordem cronológica que se aplica é incentivo, investimento, operação, tributo, no PRODEI, essa ordem apresenta os extremos invertidos para investimento, operação, tributo, incentivo.

Para o presente estudo, conforme já mencionado anteriormente, consideraram-se como custo para o Estado os encargos financeiros sobre a dívida fundada que deixou de ser resgatada em razão da renúncia de receita do ICMS. Partiu-se, portanto, da premissa de que, caso o Estado houvesse recebido o imposto cujo recolhimento foi postergado, poderia ter saldado o montante correspondente em sua dívida, diminuindo o seu custo com juros.

A postergação do recolhimento do tributo foi de 15 anos, com encargo financeiro de 0,2% ao mês. O encargo do Estado com sua dívida está demonstrado na Tabela 3. Representou 0,86% ao mês em 2001 e 1,53% ao mês em 2002.

Tabela 3 - Mato Grosso - Demonstrativo do serviço da dívida pública fundada em 2001 e 2002

Descrição	R\$ milhões		
	2000 (A)	2001(B)	2002 (C)
1) Estoque da dívida fundada 31/12	4.589,28	5.007,90	5.873,71
2) Estoque da dívida fundada 01/01		4.589,28	5.007,90
3) Total amortizações (4+5)		296,85	361,82
4) Principal		109,94	112,04
5) Juros e encargos amortizados		186,91	249,78
6) Crescimento do estoque		418,62	865,81
7) Custo total (3+6)		715,47	1.227,63
8) Juros e encargos não amortizados (6 - 4)		308,68	753,77
9) Total de juros e encargos (8 + 5)		495,59	1.003,55
10) Juros e encargos (a.a. %) (9)/(2)		10,80%	20,04%
11) Juros e encargos (a.m. %)		0,86%	1,53%

Fonte dados primários: SEFAZ: 2002 e 2003

Nota 1: No período não houve contratação de novos empréstimos

Nota 2: (B 6) = (B 1) - (A 1) e (C 6) = (C 1) - (B 1)

Nota 3: (B 11) = (1+B 10) elevado a 1/12 - 1 e (C 11) = (1+C 10) elevado a 1/12 - 1

Considerando que as empresas beneficiadas pelo PRODEI arcam com um encargo financeiro de 0,2% ao mês sobre o ICMS incentivado, o ônus líquido que resultou para o Estado foi de 0,66% a.m. em 2001 e 1,33% a.m. em 2002, o que resultou nos valores de encargos demonstrados na Tabela 4.

Tabela 4 - Encargos sobre o ICMS incentivado

Ano	Encargo mensal líquido R\$ (A)	ICMS incentivado R\$ (B)	Encargo mensal R\$ (C) + (Ax B)	Encargo anual R\$ (D) + (Cx12)
jan./01	0,66%	0	0	-
fev./01	0,66%	0	0	-
mar./01	0,66%	0	0	-
abr./01	0,66%	0	0	-
maio/01	0,66%	0	0	-
jun./01	0,66%	0	0	-
jul./01	0,66%	50.193,29	331,28	3.975,31
ago./01	0,66%	58.381,89	385,32	4.623,85
set./01	0,66%	91.433,58	7.016,90	7.241,54
out./01	0,66%	1.063.166,65	6.792,90	84.202,80
nov./01	0,66%	1.029.110,97	6.792,13	81.505,59
dez./01	0,66%	121.066,60	799,04	9.588,47
jan./02	1,33%	422.373,31	5.617,57	67.410,78
fev./02	1,33%	946.513,91	12.588,64	151.063,62
mar./02	1,33%	1.643.719,39	21.861,47	262.337,61
abr./02	1,33%	494.925,33	6.582,51	78.990,08
maio/02	1,33%	1.358.572,67	18.069,02	216.828,20
jun./02	1,33%	1.321.295,29	17.573,23	210.878,73
jul./02	1,33%	1.461.939,53	19.443,80	233.325,55
ago./02	1,33%	1.080.195,12	14.366,60	172.399,14
set./02	1,33%	1.949.684,80	25.930,81	311.169,69
out./02	1,33%	2.174.716,99	28.923,74	347.084,83
nov./02	1,33%	1.859.137,98	24.726,54	296.718,42
dez./02	1,33%	560.186,17	7.450,48	89.405,71
Total		17.686.613,47	219.062,49	2.628.749,93
(D) = Total (C) /2 - Encargo médio anual				1.314.374,97
(E) = (D x 15) - Encargo total (15 anos)				19.715.624,48

Fonte: ICMS incentivado: Tabela 2

Nota: Encargo mensal: Encargo do Estado com a dívida, menos 0,20% (Encargos financeiros do PRODEI)

O custo mensal para o Estado corresponde ao percentual do encargo financeiro líquido, também mensal, do Estado com a dívida fundada, multiplicado pelo montante do ICMS incentivado. Obtido esse valor, calculou-se o valor anual de 2001 e 2002, multiplicando os totais mensais por 12. Pôde-se, assim, apurar o encargo médio anual que, multiplicado por 15 (15 anos) representa o custo total para o Estado. Totalizou R\$ 19.715.624,48.

Os benefícios para o Estado, decorrentes do incentivo, são representados pela receita do ICMS recolhido pelas empresas selecionadas nos prazos normais (ICMS não incentivado), somado ao valor residual do ICMS postergado, que deve ser recolhido no prazo de 15 anos. Resultam das atividades implantadas/ampliadas/reactivadas pelas mesmas empresas em função do PRODEI.

Os valores de ICMS incentivado encontram-se na Tabela 4 e os do não incentivado, na Tabela 5.

Tabela 5 - Arrecadação de ICMS não incentivado

Mês/ano	ICMS não incentivado R\$
jan./01	0
fev./01	0
mar./01	0
abr./01	0
maio/01	0
jun./01	0
jul./01	21.511
ago./01	83.179
set./01	155.749
out./01	591.654
nov./01	547.742
dez./01	51.886
jan./02	240.702
fev./02	448.116
mar./02	769.621
abr./02	212.111
maio/02	582.239
jun./02	689.338
jul./02	718.066
ago./02	474.062
set./02	970.760
out./02	994.192
nov./02	992.081
dez./02	327.036
Total	8.870.046

Fonte: Secretaria de Indústria, Comércio e Minas e Energia/MT. 2005

O valor residual do ICMS postergado será o montante desse tributo defasado pela inflação, ou seja, o valor líquido atual (VLA) desse tributo. Admitiu-se, para o presente estudo, uma inflação anual de 9,95%, com base na média da variação do Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna (IGP-DI) no período de 1996 a 2003, conforme demonstrado na Tabela 6.

Adotou-se como referencial o IGP-DI porque ele é formado pelo IPA (Índice de Preços por Atacado), IPC (Índice de Preços ao Consumidor) e INCC (Índice Nacional do Custo da Construção), com pesos de 60%, 30% e 10%, respectivamente. O indicador apura as variações de preços de matérias-primas agrícolas e industriais no atacado e de bens e serviços finais no consumo e, assim, se ajusta a estudos que envolvam arrecadação do ICMS.

Tabela 6 - Variação do IGP-DI

Ano	IGP-DI
	Variação (a.a %)
1996	11,10
1997	7,91
1998	3,98
1999	11,32
2000	13,77
2001	10,36
2002	13,50
2003	7,67
Média	9,95

Fonte: FGV, 2004

Optou-se pela série histórica de 1996 a 2003 para obter uma indicação de tendência futura mais próxima da realidade. Nos anos que antecederam 1996 a variação desse índice apresentou um comportamento bem distante do projetado neste trabalho. No período de 1981 a 1995 oscilou entre 95,45% (1982) e 2.740,23% (1990) ao ano e em 1995 o resultado foi de 67,46%. Verifica-se, portanto, que a estabilização da inflação anual, decorrente do Plano Real, cujas bases foram lançadas no final de 1993, ocorreu a partir de 1996.

O VLA, segundo Tomazoni (s.d., p. 36), é obtido, em matemática financeira, pelo cálculo do desconto racional composto, mediante a aplicação da seguinte fórmula:

$$VLA = \frac{N}{(1+i)^n}$$

em que: VLA = valor líquido atual;
N = capital, no caso, ICMS incentivado;
i = taxa de juros, no caso, a inflação;
n = tempo (anos).

Teremos, portanto: $VLA = \frac{1}{(1+0,0995)^{15}} = 0,2410$, ou seja, o ICMS incentivado, ao final de 15 anos, representará um valor correspondente a apenas 24,1% do valor atual. Em outras palavras, será recolhido com uma defasagem de 75,9%.

O montante desse ICMS foi de R\$ 17.686.613,00 (Tabela 2), e 24,1% desse total representa o seu valor líquido atual, que equivale a R\$ 4.262.473,73.

Assim, o benefício total, representado pela soma dos valores do ICMS não incentivado com o valor líquido atual do ICMS incentivado, foi:

$$R\$ 8.870.046,00 \text{ (Tabela 5)} + R\$ 4.262.473,73 = R\$ 13.132.519,73$$

A relação custo-benefício, representada pelo Índice Custo-Benefício (ICB), é a razão entre os valores do custo total e benefício total. Conforme demonstrado, esses valores totalizaram, respectivamente, R\$ 19.715.624,48 e R\$ 13.621.511,50.

$$\text{Temos, portanto: } ICB = \frac{19.715.624,48}{13.132.519,73} = 1,501.$$

Assim, para cada 1,50 real (R\$ 1,50) de custo financeiro para o Estado pelo incentivo concedido, este obteve o retorno de um real (R\$ 1,00), em forma de tributo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A hipótese inicial de que o custo da renúncia de receita para o Estado de Mato Grosso, no período 2001-2002, através do PRODEI, para a agroindústria, foi maior do que o benefício, representado pelo aumento na arrecadação de ICMS, decorrente das atividades dessas empresas, acabou sendo confirmada, reforçando as tendências e conclusões apresentadas nas literaturas especializadas sobre o assunto.

A pesquisa demonstrou que o programa apresenta um saldo negativo para as finanças estaduais, para o período em questão. Considerando que o custo anual totalizou R\$ 1.314.374,97 e o benefício total, R\$ 13.132.519,73, o prazo de postergação de pagamento do ICMS de 10 anos tornaria praticamente neutro o impacto do programa nas finanças públicas. Prazo superior implica impacto negativo e prazo inferior, positivo. Assim, o prazo de postergação atualmente em vigor, de até 10 anos (Lei 7.969/03) coincidentemente restabeleceu esse equilíbrio, desde que obedecido o limite máximo de 70% sobre o imposto devido.

A regular divulgação, pelas empresas beneficiadas com incentivos fiscais e/ou financeiros, da demonstração do valor adicionado, deveria passar a ser uma exigência para obtenção do benefício, para que o Estado, instituições de ensino e a sociedade disponham de meios para acompanhar e exercer certo controle sobre a eficácia dessas concessões. Além disso, essa demonstração permite identificar-se a quem essa distribuição mais beneficia: salário, tributos, juros ou lucros.

Ressalte-se ainda, que o ganho para as finanças estaduais no curto prazo menor do que 10 anos, no presente estudo - é uma situação que até os mais ferrenhos críticos da concessão de incentivos fiscais admitem, mas que no longo prazo há perdas. Verificou-se que essa concessão, de acordo com esses mesmos críticos, acabaria reduzindo e distorcendo, no país como um todo, a arrecadação de tributos. Por isso é importante que estudos futuros no mesmo sentido sejam realizados com base em séries históricas mais amplas.

Por último, sugere-se que novas pesquisas sejam realizadas, ampliando além das séries históricas o leque de variáveis (impactos ambientais, distribuição da renda gerada, custo social, etc.) e abrangendo outras modalidades de incentivos e outras atividades econômicas, em diferentes Estados, com o objetivo de construir uma metodologia sólida de avaliação dos resultados da concessão de incentivos fiscais e financeiros.

REFERÊNCIAS

ALBANO, V. **Do caos ao equilíbrio fiscal**: uma difícil travessia. Cuiabá: Entrelinhas, 2001.

BNDES. **Informe-se**. Rio de Janeiro: BNDES, n. 4, janeiro 2000. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 22 mar. 2004.

COELHO, S. C. N. **O princípio da não cumulatividade e as operações de transporte nas operações de exportação**. 14 p. Artigo. Jurid. Publicações Eletrônicas, s.d. Disponível em: <<http://www.jurid.com.br>>. Acesso em: 01 set.2004.

DE LUCA, M. M. M. **Demonstração do Valor Adicionado**: do cálculo da riqueza criada pela empresa ao valor do PIB. São Paulo: Atlas, 1998.

FARRELL, D. Incentivar o quê? Entrevista. **Revista Época**. Rio de Janeiro: Abril, p. 27-31, 3 nov. 2003.

FGV - Fundação Getúlio Vargas. Conjuntura estatística. Índice geral de preços disponibilidade interna. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro: FGV, p. II, ago. 2004.

GONÇALVES, L. L. **Programa PRODEI**. Secretaria de Indústria, Comércio, Minas e Energia. Cuiabá, 13 ago.2004. Entrevista concedida a Reinhard Ramminger.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário**. São Paulo: Atlas, 1995.

IPEA. Visor IPEA [on-line]. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 7, novembro 1997. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>> . Acesso em: 22 mar.2004.

LOMBARDI, J. **Soja**: renúncia fiscal na comercialização interestadual. Secretaria de Estado de Fazenda. Cuiabá, 01 set.2004. Entrevista a Reinhard Ramminger.

MARTINS, G. de A. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. São Paulo: Atlas, 2000.

MATO GROSSO. Decreto n. 768, 17 de junho de 2003. Introduz alterações no regulamento do ICMS. Disponível em: <<http://www.sefaz.mt.gov.br>>. Acesso em: 15 set. 2004.

_____. Lei n. 5.323, 19 de julho de 1988. Cria o Programa de Desenvolvimento Industrial de Mato Grosso e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.sefaz.mt.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2003.

_____. Lei n. 6.896, 20 de junho de 1997. Modifica a forma de concessão, prazos e organização do Programa de Desenvolvimento Industrial do Estado de Mato Grosso PRODEI, e cria o Fundo PRODEI. Disponível em: <<http://www.sefaz.mt.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2003.

_____. Decreto n. 1.828, 14 de novembro de 1997a. Regulamenta a Lei nº. 6.896, de 20 de junho de 1997, que altera a forma de concessão dos benefícios do PRODEI, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.sefaz.mt.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2003.

_____. Lei n. 7.367, 20 de dezembro de 2000. Altera a redação do art. 30 da Lei 6.896, de 20 de junho de 1997. Disponível em: <<http://www.sefaz.mt.gov.br>>. Acesso em: 01 set. 2004.

_____. Lei n. 7.969, 30 de setembro de 2003a. Altera a redação dos arts. 2º, 3º. e 6º. da Lei nº. 6.896, de 20 de junho de 1997 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.sefaz.mt.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2003.

MONTORO FILHO, André F. et al. **Manual de economia**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

PEREIRA, B. D. Carga tributária: Mato Grosso, Goiás, Mato Grosso do Sul e Rondônia: comparação e comentários. **Revista de Estudos Sociais**, Cuiabá: EdUFMT, ano 3, n. 6, p. 75 83, 2001.

PEREIRA, W. **Manual de Economia**. In: PINHO, D. B., VASCONCELLOS, M. A. S. de (Orgs.). São Paulo: Saraiva, 1990.

PRADO, S. e CAVALCANTI, C. E. G. **A guerra fiscal no Brasil**. São Paulo: Fundap; Fapesp; Brasília: IPEA, 2000.

RODRIGUES JUNIOR, M. S. **Custo-benefício na concessão de incentivos fiscais**: um estudo de casos. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. 30p. Disponível em: <http://www.ethos.org.br/docs/comunidade_academica/lista.shtml>. Acesso em: 10 out.2003.

ROSSETTI, José P. **Introdução à economia**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SEFAZ. Secretaria de Estado de Fazenda. **Incentivos fiscais e financeiros em Mato Grosso**: análise de benefício/custo. Cuiabá, MT, 2000, mimeo.

_____. **Análise da receita pública 2004 5º bimestre (janeiro a outubro)**. Cuiabá, MT, 2004, mimeo.

_____. **Análise da receita tributária 2002**. Cuiabá, MT, 2003a, mimeo.

_____. **Análise da receita pública 2004 anual (janeiro a dezembro)**. Cuiabá, MT, 2005, mimeo.

_____. **Balço geral do Estado de Mato Grosso. Relatório do Contador**. Volume I. Exercício 2002, Cuiabá, abril 2003, mimeo.

SECRETARIA DE INDÚSTRIA, COMÉRCIO E MINAS E ENERGIA/ MT (SICME/MT) **PRODEI**. Cuiabá, MT, 2005, mimeo.

TOMAZONI, T. Descontos. **Instituto Fayal de Ensino Superior**. Faculdades de Administração e Ciências Contábeis. Itajaí, SC, s.d., mimeo.

VIOL, A. L. **O fenômeno da competição tributária**: aspectos teóricos e uma análise do caso brasileiro. Brasília: STN, 1999. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 27 set.2002.

