

INCENTIVOS FISCAIS E COMPETITIVIDADE: UMA ANÁLISE DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS DE INCENTIVOS UTILIZADOS PELO RIO GRANDE DO NORTE

Richeliel Albert Rodrigues Silva (UNICENTRO) richeliel@yahoo.com.br
Rodrigo Mackssuel Silva de Melo (IFRN) rodrigomackssuel@gmail.com
Genival Jarde! Trajano Teixeira (UNICENTRO) jardel.lgpr@gmail.com
Mônica Almeida Gavillan (UNP) monicaalmeidagavilan@gmail.com

Resumo:

O presente estudo teve como objetivo compreender como se dá a consecução dos programas fiscais, como também analisar os benefícios concedidos através desses programas contribuem para a competitividade da indústria do Rio Grande do Norte. Para isso, foram utilizados dados secundários, acessados por meio da legislação instituidora dos programas, além de dados oficiais do Estado do RN, no que se refere à sua execução. Ademais, trata-se de uma pesquisa exploratória, aplicada e com viés de pesquisa bibliográfica. Na análise foi perceptível que os programas analisados possuem intensa fonte na isenção e/ou financiamento do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, concluindo-se que o Estado para atrair a competitividade utiliza-se, praticamente, desse mecanismo em todos os programas analisados, podendo o mesmo reestruturar algumas políticas voltadas para determinados segmentos econômicos que são pilares da sua economia.

Palavras-chave: Economia. Atratividade. Tributação.

FISCAL INCENTIVES AND COMPETITIVENESS: AN ANALYSIS OF THE MAIN PROGRAMS OF INCENTIVES USED BY THE RIO GRANDE DO NORTE

Abstract:

The present study aimed to understand how the achievement of the fiscal programs, as well as analyze the benefits granted through these programs contribute to the competitiveness of industry of Rio Grande do Norte. For this, we used secondary data, accessed through the legislation establishing the programmes, in addition to official data of the State of RN, with regard to your execution. Furthermore, this is an exploratory research, applied and with bias of bibliographical research. In the analysis it was noticeable that the programmes analysed have intense source on exemption and/or funding of of the Tax of Circulation of Goods and Services - TCGS, concluding that the State to attract the competitiveness used, practically, this mechanism in all programs reviewed, and even restructure some policies directed to certain economic segments that are pillars of your economy.

Key words: Economy. Attractiveness. Taxation.

1. Introdução

O Brasil é um país emergente e em constante desenvolvimento. Neste cenário, as questões tributárias do regime brasileiro ainda afetam as empresas em seus processos produtivos e comerciais, tanto no mercado interno como no externo, fazendo com que muitas dessas organizações descontinuem no mercado.

Neste sentido, é certo que a carga tributária está diretamente relacionada a evolução do Produto Interno Bruto – PIB – e uma expansão ou retração econômica acarreta mutações na carga de tributos brasileira. Conforme dados da Receita Federal, a carga tributária brasileira em 2015 ficou em 32,66%, oscilando para cima em comparação ao ano de 2014.

Com isso, percebe-se que na evolução constante na figura acima, a carga de tributos no Brasil continua num patamar alto, sendo considerada uma das cargas mais altas do mundo, se comparado com nações altamente desenvolvidas. Porém, de acordo com a Receita Federal (2015), o Brasil apresentou uma redução da carga tributária, ao passo que a média dos países que fazem parte da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apresentou aumento de sua carga.

Adicionalmente, conforme o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), desde a promulgação da Constituição Federal em 1988 até o ano de 2015, um total de 15 emendas constitucionais com teor tributário e inúmeros tributos foram criados, o que demonstra que o aumento tem acontecido de forma gradativa em consonância com a criação de novos meios de arrecadação.

No que tange a produção e comércio brasileiro, em suas relações domésticas e internacionais, os altos tributos cobrados ainda continuam sendo empecilho no que se refere a competitividade no mercado. Ainda que os tributos aduaneiros, especialmente os impostos, tenham como característica essencial a extrafiscalidade, há excessiva cobrança tributária em diversos momentos da cadeia produtiva.

Com base nisso, esse estudo tem por finalidade entender como funcionam os mecanismos tributários de extrafiscalidade – utilização dos recursos para finalidade diversa à arrecadatória –, focando nos programas de incentivos fiscais criados e utilizados como ferramenta para a busca da competitividade, pelo estado do Rio Grande do Norte, no período de 2010 a 2017.

2. Metodologia

O estudo classifica-se, quanto a sua abordagem como uma pesquisa qualitativa, uma vez que não se preocupa ou restringe-se à representatividade

numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc. Referente à natureza, a pesquisa é aplicada, visto que, objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais. Também é uma pesquisa exploratória, pois tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito, sem a pretensão de produzir verdades absolutas (SILVEIRA *et* CORDOVA, 2009).

Quanto aos procedimentos adotados para coleta de dados, dar-se-á, por meio de intensa fonte bibliográfica e análise documental a dados oficiais do estado, o que faz com que a pesquisa seja predominantemente uma pesquisa bibliográfica. Trata-se ainda de um estudo de caso de realidade específica, apontando os programas de incentivos fiscais do Rio Grande do Norte como possíveis propulsores de competitividade no estado.

3. Resultados e Discussões

A Constituição Estadual do Rio Grande do Norte, assim, como os dispositivos legais complementares à Carta Magna Estadual versam, dentre outros assuntos, sobre questões pertinentes aos tributos e suas formas de exclusão, anistia e remissão. É comum que os estados utilizem-se da extrafiscalidade para o alcance de melhores resultados dentro do seu potencial econômico. Desta forma, apresentam-se, a seguir, os principais programas de incentivos fiscais do Rio Grande do Norte, a saber, o Programa de Apoio às Importações do Exterior e Desenvolvimento Portuário e Aeroportuário do Rio Grande do Norte (IMPORT – RN ou PROIMPORT), o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI) e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial pelo Incentivo do Gás Natural (antigo PROGÁS, atualmente RN GÁS +).

3.1 Programa de Apoio às Importações do Exterior e Desenvolvimento Portuário e Aeroportuário do Rio Grande do Norte (IMPORT – RN OU PROIMPORT)

A principal fonte de receita estadual é o ICMS e sobre esse tributo, a lei máxima do RN, em seu art. 98, § 2º, inciso IX, alínea a, evoca que o mesmo incide quando da entrada de mercadoria importada do exterior, ainda quando se tratar de bem destinado a consumo ou ativo fixo do estabelecimento, assim como sobre serviço prestado no exterior, 83 desde que o estabelecimento destinatário da mercadoria ou serviço esteja localizado no Estado”.

Dentro dessa incidência, o Programa de Apoio às Importações do Exterior e Desenvolvimento Portuário e Aeroportuário do Rio Grande do Norte – PROIMPORT –

foi instituído através da Lei Estadual 9.592/11 e regulamentado pelo Decreto n. 22.567/12.

O art. 2º, da Lei instituidora define que o IMPORT - RN destina-se a assegurar o apoio, através da concessão de financiamento, a empresas importadoras cuja atividade seja desenvolvida através da estrutura portuária ou aeroportuária do Estado do Rio Grande do Norte, sob a forma de contrato de mútuo de execução periódica, através de instituição financeira oficial credenciada pelo Governo do Estado.

É válido frisar que é de competência exclusiva do Governador (a) do Estado o consentimento do financiamento, após manifestação de uma Câmara de Gestão responsável pela análise – art. 9º da Lei Estadual 9.592/11 – ainda sendo, importante destacar que as empresas beneficiadas pelo IMPORT – RN não poderão participar, de forma cumulativa, de outro programa de isenção ou benefício fiscal concedido pelo Rio Grande do Norte.

Para a obtenção do financiamento do ICMS através do IMPORT – RN, a Câmara de Gestão analisa volume de absorção de mão-de-obra e/ou aperfeiçoamento tecnológico, aumento de capacidade de geração de tributos estaduais, contribuição para a ampliação e modernização da estrutura portuária e aeroportuária em função da atividade a ser desenvolvida, montante das operações a serem realizadas pela empresa e também a inexistência de produto similar produzido por empresa localizada no território do Estado do Rio Grande do Norte. Esse último denota a proteção à indústria potiguar diante dos produtos advindos do Exterior.

Entretantes, analisando o dispositivo, há uma inadequação quanto ao nome do programa, visto que o mesmo enuncia que é voltado para o desenvolvimento portuário e aeroportuário do estado do Rio Grande do Norte. No entanto, a lei e o decreto que regulamentam o benefício não discriminam de que forma serão desenvolvidos os portos e o aeroporto internacional do estado em face do programa, merecendo a lei um detalhamento melhor.

3.2 Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI)

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte – PROADI – foi instituído pela Lei n. 5.397, de 11 de outubro de 1985, tendo como objetivo apoiar e incrementar o desenvolvimento industrial do estado e sendo um dos programas mais antigos de incentivo ao desenvolvimento econômico do Rio Grande do Norte.

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

O PROADI constitui-se no programa de maior importância no que tange à incentivo fiscal através de isenção tributária. Neste caso, versa sobre o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

Com essa atualização, as sociedades de fruticultura do estado – muitas vezes implantadas por Cooperativas – podem aderir ao PROADI, aumentando sua produtividade, diminuindo seus custos e tornando-se cada vez mais competitivas frente outras concorrentes.

Ao ampliar o rol de sociedades que podem se beneficiar desse incentivo, elenca as empresas que não podem aderir ao PROADI, a Lei 9.995/2015 não atualizou o rol das empresas que, por atividade econômica, estão excluídas da possibilidade de adesão do programa.

Os dados mais recentes sobre o quantitativo de recursos são datados de 2015. Pode-se verificar que no ano de 2015 os recursos do PROADI alcançaram R\$ 276.863.946,30, tendo sido concebidos 955 benefícios fiscais através do programa.

Com base na Figura 4 pode depreender-se que o montante de financiamento através do PROADI cresceu substancialmente mês a mês, fazendo com que a quantia de recursos, de dezembro em comparação ao mês de janeiro do mesmo ano, crescesse em torno de 100%. Porém, mesmo com a quantidade de recursos disponibilizada, a limitação de dados pertinentes à indústria faz com que não seja possível mensurar a competitividade das indústrias que gozam desse incentivo frente as indústrias que não utilizam tais recursos.

Atualmente – com dados de março de 2017 –, de acordo com dados da Agência de Fomento do RN S.A – AGN – há 102 empresas ativas, 88 em processo de instalação e 14 em ampliação que estão aptas ao recebimento desse benefício fiscal. Empresa em instalação têm direito de 60% a 75% do incentivo do ICMS devido, mês a mês. Já as empresas em ampliação têm direito a incentivo em razão de 75% ou 60% do ICMS que ultrapassa da produção que ultrapassa o teto. O teto é tido como a produção acima da capacidade inicial, o que pode ser entendido como uma forma mais ampla de incentivo, fazendo com que as indústrias beneficiadas possam focar mais em seus resultados e com isso ter maiores incentivos por parte do estado.

É importante frisar que uma das obrigações que as empresas que gozaram do benefício fiscal em estudo, é que as mesmas, após o período de concessão do programa, devem permanecer suas atividades no Estado, no que equivale a 20% do tempo que gozou dos incentivos. Esta medida parece positiva pois é uma tentativa de retornar ao Estado o seu investimento disponibilizado as indústrias. Exemplificando, se a empresa recebeu os benefícios do PROADI durante 10 anos, a mesma deve permanecer 2 anos a mais com suas atividades no Estado. Assim, como se a mesma quiser prorrogar o período de participação no programa deve ampliar no mínimo em

Ponta Grossa, Paraná, Brasil – 06 a 08 de junho de 2018

20% a sua capacidade produtiva, mediante apresentação de projeto de viabilidade econômica, podendo ainda prorrogar a sua participação até 31 de dezembro de 2014, de acordo com a nova lei que atualizou o programa (Lei n. 9.995/2015).

3.3 Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte pelo Incentivo do Gás Natural (RN Gás +)

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte pelo incentivo do Gás Natural – operacionalizado pela POTIGÁS – é um incentivo concebido através da redução do preço de venda de gás natural. Instituído pela Lei n. 7.059, de 18 de setembro de 1997, o programa concede subsídios às indústrias que utilizam o gás natural e que sejam consideradas prioritárias para o desenvolvimento do Estado (grifo nosso), conforme critérios estabelecidos em regulamento (art. 2º da Lei 7.059/97).

Cabe observação quanto à consideração, por parte do Poder Público das indústrias que sejam prioritárias para o desenvolvimento do Estado. Apesar de a Lei instituidora frisar que critérios estariam estabelecidos no regulamento posterior (Dec. n. 13.957/98), o mesmo não elenca de forma clara, quais atividades econômicas são tidas como prioridade para o Estado, deixando uma lacuna na legislação vigente, podendo inclusive, a mesma ser objeto de divergência entre os operadores e aos que estão ligados diretamente ao Programa.

Ainda conforme o art. 3º, *caput* da lei que o institui, o prazo para concessão do subsídio é de cinco anos, podendo ser prorrogados duas vezes, por igual período.

Ao verificar o Decreto n. 13.957, de 11 de maio de 1998 – regulamentador do programa – percebe-se que o mesmo segue a mesma linha do PROADI quanto a definição das sociedades que podem ser beneficiadas pelo incentivo. No ano de 2016, através do Decreto n. 25.846/2016 se fixou o limite máximo de R\$ 20 milhões de reais para o exercício orçamentário-financeiro do ano em questão, não tendo sido publicado decreto similar no corrente ano. De forma similar, não há publicação quanto aos benefícios concedidos no ano de 2015, 2016 e 2017. Apenas os dados mais recentes – setembro de 2017 – apontam que a Companhia Potiguar de Gás possui 33 clientes industriais, sem apontamentos de quais e quantos atualmente gozam do subsídio, o que impossibilita uma melhor análise sobre eventuais benefícios do programa.

Freitas (2017) frisa que o RN Gás + apresenta-se como diferencial potiguar para atração de empresas, tendo em vista que os programas de incentivos fiscais sob o ICMS já se equiparam na maioria dos estados brasileiros. Sendo o estado do RN, o único no Brasil com incentivos de gás natural para indústrias.

Os incentivos de gás natural podem ter descontos de 36% em relação à tarifa normal para uma quantidade consumida de até 1.000 m³/dia e máxima de 52,8% para consumos superiores a 400.000 m³/dia e ambas as referências não levam em conta a incidência de ICMS em 17% e do imposto PIS/COFINS em 9,25%.

3.4 PROIMPORT e PROADI: Breve análise à luz dos princípios constitucionais tributários da uniformidade geográfica e da isonomia ou igualdade tributária

Por se tratar de formas de incentivos que devem ser concedidas em estrita observância aos princípios que regem o Estado Democrático, em breve análise, aponta-se a consonância dos mecanismos instituídos com os princípios constitucionais tributários da Uniformidade Geográfica e da Isonomia ou Igualdade Tributária.

Tem-se que, princípio, portanto, pode ser entendido como linhas gerais aplicadas a determinada área do direito, constituindo as bases e determinando as estruturas em que se assentam institutos e normas jurídicas (MIRANDA 2009, p. 3).

Nesse aspecto a Constituição está clara, quando exclui do inciso I, a concessão de incentivos fiscais, pois os mesmos têm caráter extrafiscal com vistas à promoção do desenvolvimento regional e redução de desigualdade, conforme objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3º, III). Ressalta-se, ainda que, a concessão de incentivos não fere o disposto no art. 19 da CF, inciso III, *in fine*: “Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: III – criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si”. Portanto, pode-se afirmar que os programas de incentivos – PROIMPORT e PROADI – se comportam em estreita concordância com o princípio da uniformidade geográfica.

Não há no caso do PROIMPORT e PROADI desobediência ao disposto na CF, uma vez que, ao analisar de forma teleológica, com o princípio da isonomia, a CF determinou como finalidade o tratamento desigual à medida de sua desigualdade. Portanto, visto que os incentivos fiscais têm como objetivo principal reduzir os desequilíbrios regionais, os mesmos são utilizados como mecanismos para o alcance da isonomia.

Importa frisar, que em caso de descumprimento aos princípios constitucionais e ou extrapolação dos limites legais, programas de incentivos fiscais podem ser invalidados pelo Supremo Tribunal Federal (STF), mesmo com o entendimento pacificado de que os incentivos são atos administrativos discricionários, ou seja, atos praticados por conveniência ou oportunidade pela Administração Pública.

3.5 Breve análise do PROIMPORT, PROADI e RN Gás + em detrimento com o ranking de competitividade do CLP

Anualmente, desde o ano de 2015, é publicado pelo Centro de Liderança Pública (CLP), o ranking de competitividade entre os estados brasileiros. Para a construção do ranking são analisados 10 pilares, considerados primordiais para o alcance da competitividade. São eles: potencial de mercado, sustentabilidade ambiental, inovação, eficiência da máquina pública (grifo nisso), solidez fiscal, segurança pública, sustentabilidade social, educação, capital humano e infraestrutura.

Cada um dos itens subdivide-se em vários outros aspectos. Na presente análise, interessa destaque aos pilares de potencial de mercado, da eficiência da máquina pública e solidez fiscal, por terem subitens mais diretamente ligados as questões tributárias e fiscais.

Ao analisar o potencial de mercado, entende-se que, pragmaticamente, incentivo fiscal visa também crescimento de número de empregos gerados, o indicador gerado no ranking demonstra que de 2016 para 2017, o RN caiu uma posição – de 13º para 14º lugar. Destaca-se também que a taxa de crescimento caiu da posição 14º para a posição 19º, deixando evidente que o mercado potiguar não está conseguindo expandir-se e/ou está se expandido em velocidade inferior à média dos outros estados brasileiros, mesmo diante os incentivos e subsídios concedidos.

Quando interpretados os dados pertinentes à eficiência da máquina pública, tem-se como base alocação de recursos da forma eficiente, trazendo eficácia aos atos praticados pela Administração Pública. O subitem da transparência aponta o RN na posição 16º, deixando evidente que o Estado precisa ser mais claro e objetivo, bem como apresentar com maior frequência os dados pertinentes a economia potiguar, bem como demonstrar estatisticamente os dados pertinentes, inclusive aos incentivos fiscais, onde ficam evidenciadas nesse trabalho, também a dificuldade de obtenção de dados dos programas do PROIMPORT, PROADI e RN Gás + pela ausência de publicação dos mesmos nos Portais de Transparência.

A transparência é de suma importância, uma vez que norteia os agentes econômicos na consecução dos objetivos e possíveis empreendimentos, cabendo ao poder público atualizar dados que fomentem o desenvolvimento das atividades industriais e comerciais do Estado, passando confiabilidade aos possíveis investidores. Por fim, uma máquina pública que não é transparente, acaba não passando confiança ao empresariado.

No exame dos dados do ranking que tangem sobre a solidez fiscal, os subitens destacam por serem os mais próximos do crivo fiscal/tributário. O RN é o 2º no quesito solvência fiscal, isto é, contabilmente, refere-se à capacidade de possuir um ativo maior que o passivo. Porém, no que concerne a capacidade de investimento, o RN

posiciona-se em 19º, demonstrando que o Estado ainda é tímido nesse aspecto. Pode-se perceber que os dados são divergentes, deduzindo-se que os incentivos fiscais e subsídios concebidos podem auxiliar para redução de custos, porém não são suficientemente capazes de melhorar a capacidade de investimento das indústrias potiguares.

Em síntese geral, no ano de 2017, o RN é apresentado como o 15º mais competitivo do Brasil. No ano de 2016, o mesmo ranking posicionou o Estado em 18º e em 2015, o RN figurava a 23º posição.

4. Conclusão

Em alusão a análise da legislação pertinente à instituição e regulamentação dos programas de incentivos fiscais e subsídios do Rio Grande do Norte examinados nesse estudo, verifica-se fragilidade, do ponto de vista, que alguns aspectos pertinentes à forma como a lei está escrita, deixa várias lacunas, que podem ser interpretadas com divergências, podendo culminar em entraves em instâncias judiciais. Cabendo, a nível sugestivo, a atualização dos dispositivos que apresentem tais características.

Referente à consonância dos princípios constitucionais tributários (princípio da isonomia tributária e princípio da uniformidade geográfica), os programas de incentivos e subsídios estudados apresentam total congruência com o disposto na Constituição Federal e também na legislação ordinária, a citar, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Pertinente aos índices de competitividade apontados com base no Ranking de Competitividade 2017 produzido pela CLP é perceptível que o RN tem se posicionado em situação de ascendência. Porém, a escassez de dados dificulta atrelar as melhorias demonstradas no ranking aos programas de incentivos e subsídios estudados nesse trabalho.

Por fim, é perceptível que os programas trazem benefícios para a indústria potiguar, principalmente no que se refere a redução de custos (estratégia genérica de Porter), porém é necessário o aprofundamento através de novos estudos para analisar de forma mais contundente a efetividade desses mecanismos que visam o desenvolvimento do Estado. Cabe destacar que a pouca disponibilidade de dados limitou a pesquisa.

Referências

BRASIL. *Constituição Federal da República Federativa do Brasil.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 05 de março de 2017.

BRASIL. *Código Tributário Nacional. Lei n 5.172 de 25 de outubro de 1966.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm Acesso em 09 de março de 2017.

BRASIL. *Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei complementar n. 101 de 04 de maio de 2000.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm Acesso em 25 de março de 2017.

BRASIL. *Receita Federal do Brasil. Carga Tributária no Brasil em 2015: Análise por tributos e bases de incidência.* Disponível em < <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf> > Acesso em 25 de março de 2017.

SILVEIRA, D. T. CÓRDOVA, F. P. *Métodos de Pesquisa.* UFRGS. 2009. Disponível em < <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf> > Acesso em 26 de março de 2017.
