

O futuro do *agribusiness* no RS e o seu custo fiscal

*Eugenio Lagemann**

Vivemos em plena terceira fase da revolução industrial, mas o setor agropastoril, cuja primeira revolução tecnológica ocorreu há mais de 5 mil anos, dando origem às grandes civilizações da Antigüidade, continua a ter importância fundamental na economia mundial, embora a sua pequena participação na formação da renda. É um segmento, além disso, que se transforma rapidamente, com base na nova tecnologia emanada do setor industrial.

Como parte do Projeto RS 2010, o Núcleo de *Agribusiness* realizou uma pesquisa de campo sobre as tendências do *agribusiness* sul-rio-grandense no horizonte 2010, destacando e analisando as diversas condicionantes do desenvolvimento desse segmento produtivo no território do Estado. Do conjunto de condicionantes, focalizaremos, aqui, os aspectos referentes à questão fiscal.

Nesse sentido, objetivamos:

- a) sintetizar e contextualizar os problemas de natureza fiscal levantados pelos diversos segmentos do *agribusiness*, considerados como inibidores do potencial de crescimento do setor no território do RS;
- b) avaliar experiências anteriores de política tributária por parte do Governo do Estado, e
- c) comentar as possibilidades e alternativas de solução para os problemas contemporâneos.

Para alcançarmos os objetivos enumerados, reproduziremos, inicialmente, de forma ordenada, os entraves de ordem fiscal elencados pelos di-

*Fiscal de Tributos Estaduais do RS e Professor Adjunto da UFRGS.

versos segmentos consultados na pesquisa. Em seguida, destacaremos a lógica mais geral presente na política tributária recente. Na terceira etapa, serão examinadas, uma a uma, as questões fiscais levantadas pela pesquisa e avaliadas as suas alternativas e perspectivas de solução.

1 - O questionamento atual

O documento apresenta, sinteticamente, o seguinte questionamento da política fiscal:

- a) vantagens creditícias e fiscais em outros estados do Brasil, notadamente na região do Brasil Central, sem similar no RS, com potencial de atrair os novos investimentos programados para os próximos anos. Esse aspecto foi destacado pelos setores agroindustriais de aves, de suínos e pela indústria de conservas;
- b) elevada carga tributária sobre a produção primária, gerando desvantagens competitivas em relação aos produtores localizados em outros estados ou em outros países. Os setores que destacaram esse aspecto foram os da produção de arroz e de soja e o da indústria vinícola, em concorrência acirrada com os produtos estrangeiros após a abertura do mercado brasileiro;
- c) dificuldades tributárias na área de formação do Mercosul, envolvendo a importação irregular, sem tributação, de produtos de terceiros países e a entrada ilegal de mercadorias através do "comércio fronteiriço". Os mais acossados com essas práticas são os produtores de arroz e a indústria de cigarros;
- d) fiscalização concentrada nas empresas organizadas, propiciando às empresas desorganizadas, com atuação informal, uma larga vantagem na concorrência no mercado interno. Esse registro está presente nas demandas da agroindústria de suínos e do vinho e da indústria beneficiadora de soja;
- e) condições desfavoráveis, excessivamente rigorosas, na cobrança de dívidas fiscais, impedindo que o setor supere as seqüelas de uma fase de crise, em que o não-recolhimento de tributos, embora declarados, foi usado como recurso financeiro na estratégia de sobrevivência. Essa situação corresponde a empresas do setor vinícola.

Como sugestão ficou registrada a necessidade de drenagem de recursos para a reestruturação tecnológica, gerencial e financeira das empresas. A origem desses recursos poderá ser tanto a geração do ICMS como o diferimento de dívidas fiscais ou, ainda, os financiamentos do BNDES.

2 - A lógica da política tributária recente no Brasil e no RS

Diante da aparência de uma “colcha de retalhos” oferecida por quase todos os regulamentos de impostos no Brasil e no Exterior, tende-se a inferir que também a política tributária por eles expressa constitua uma estrutura semelhante ao caos, construída à base da ação de *lobbies* que defendam os interesses de determinados setores econômicos ou até de produtos.

Na verdade, a política tributária que embasa os impostos tende a estar atrelada, de forma mais geral, à estratégia de desenvolvimento seguida na economia. Se determinado tributo, no momento da sua instituição, não corresponder às condicionantes da vida econômica em que será aplicado, certamente estará sujeito a correções. Não há como se contrapor, *ad aeternum*, à tendência predominante na economia.

Desse modo também se deve encarar o sistema tributário brasileiro, seja no seu conjunto, seja nas suas partes. No caso da política tributária em nível regional, foco maior de nosso interesse, observa-se que o ICMS e o IPVA cumpriam uma tarefa importante dentro da estratégia de desenvolvimento com base na substituição de importações.

Assim, num contexto determinado pela estratégia de desenvolvimento com base na substituição de importações, os valores das tabelas relativas ao IPVA vigentes na década de 80, no RS, por exemplo, indicavam uma clara discriminação dos veículos de fabricação estrangeira, importados. Eles favoreciam os veículos de fabricação nacional e, dentre eles, os que consumiam álcool. Ou seja, no emaranhado dos números, sobressaía nitidamente a defesa do mercado interno para os veículos nacionais e o incentivo à produção de álcool em substituição à importação de petróleo. Recentemente, diante da nova realidade do Mercosul, a restrição aos veículos estrangeiros foi reduzida ou até eliminada, tendo em vista que os veículos importados da Argentina, dentro das quotas fixas negociadas, são considerados como nacionais.

O ICMS discriminava, igualmente, mercadorias provenientes do Exterior através da aplicação, por exemplo, no período de 2 de agosto de 1989 a 2 de abril de 1995, da alíquota máxima de 25% para as motocicletas importadas, enquanto as de fabricação nacional eram oneradas com apenas 17%. Por outro lado, as exportações eram tributadas segundo uma regra implícita de onerar os produtos diretamente de acordo com o potencial de agregação de valor adicionado industrial. Assim, a exportação do grão de soja era onerada com a alíquota integral prevista para as exportações, de 13%. Já o farelo de soja era tributado à alíquota efetiva sobre a operação de 11,1%, e o óleo de soja, à alíquota efetiva de 8%, graças ao mecanismo de crédito adotado. A tributação dos produtos semi-elaborados, mesmo que conhecida principalmente como uma tentativa de expansão da receita tributária, seguia uma orientação semelhante. Aos produtos industrializados, porém, concedia-se e concede-se ainda hoje a desoneração total, mantido o direito integral aos créditos, o que propicia a desoneração de toda a cadeia produtiva dos fluxos direcionados às exportações.

A Lei Complementar nº 87/96, também conhecida como "Lei Kandir", trouxe ao ICMS a sua adequação, pelo menos no que interessa aos produtores nacionais, à nova estratégia de crescimento através da integração da economia brasileira em termos de bloco regional no Mercosul e da integração aos mercados mundiais: foi eliminada qualquer tributação por parte do ICMS sobre fluxos destinados ao Exterior, independentemente do tipo de produto ou da origem geográfica desse bem.

Não há dúvida de que diferenças na carga tributária entre produtos ou setores também se originam da ação de *lobbies*, sendo mais favorecidos os que possuem um apoio político mais amplo. No ICM/ICMS, é exemplar o caso da tributação das carnes, abordado em estudo de Walter Hagemeyer,¹ evidenciando um contínuo favorecimento ao setor de criação do gado bovino, composto por grandes proprietários, com forte representação política em nível estadual, em comparação com o de criação de suínos, que se desenvolve em pequenos e médios estabelecimentos, com representação política difusa e reduzida.

¹ Monografia apresentada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, em agosto de 1996.

3 - Os problemas de ordem tributária e fiscal destacados pelo *agribusiness*

3.1 - Oferta de vantagens creditícias e fiscais para a instalação de empreendimentos agroindustriais

A oferta de benefícios para a instalação de uma “indústria nascente” ou para a ocupação de “espaços vazios” constitui uma prática quase secular no Brasil, embora tenha adquirido, nos últimos anos, uma dimensão mais acentuada num contexto de corrida aos novos investimentos que estão ingressando no País. É lógico que, numa economia capitalista, não existem “espaços vazios” no sentido da ausência no mercado de um fornecedor de qualquer produto já produzido. Como “espaços vazios” são entendidos os mercados regionais abastecidos com produtos provenientes de fora, que não têm origem num parque industrial nele instalado. O argumento que embasa essa atitude se sustenta no apoio à “indústria nascente”, à atividade que inicia enfrentando, desde logo, já tradicionais produtores.

Na história republicana, o Rio Grande do Sul utilizou a redução da tributação do Imposto de Exportação e de outros impostos já no início do presente século. Assim, por exemplo, num contexto de ampla liberdade dos estados, o Governo Borges de Medeiros tentou aumentar a competitividade dos produtos gaúchos nos mercados brasileiros, reduzindo a tributação dos fluxos de comércio internacional e interestadual a partir de 1903. Buscou-se, sem sucesso, recompor as finanças estaduais com a elevação da tributação da terra. Somente a expansão da tributação sobre o consumo interno possibilitou o sucesso dessa política.

Também bastante cedo, os agentes econômicos atuantes no RS visualizaram a necessidade recorrente de ação de pioneirismo diante das vantagens de “seguidor” usufruídas por economias mais bem localizadas geograficamente no cenário nacional. Existe, atualmente, a expectativa de que essa posição distante dos centros consumidores seja substituída no contexto do Mercosul.

Os estados do Brasil Central estão efetivamente em condições favoráveis de conseguirem atrair grande parte dos novos investimentos em alguns segmentos agroindustriais. A máxima nesta hoje denominada “guerra fiscal” constitui oferecer tudo aos setores ainda não existentes ou apenas simbolicamente presentes na economia da região. Assim, as legislações que tratam

dos benefícios definem que eles sejam direcionados para as atividades “sem similar” ou para as “matérias-primas ou fornecedores locais”, conforme o programa Fomentar, do Estado de Goiás. A legislação do Mato Grosso do Sul também objetiva estimular a utilização de matérias-primas e de insumos de origem preferencialmente estadual. Além disso, são excluídas da concessão de benefício (Lei nº 1.239/91, art. 2º) as atividades industriais tidas como razoavelmente desenvolvidas e fontes importantes de geração de ICMS. Nesse caso estão elencadas a indústria que resulte em álcool, carne bovina ou bufalina (exceto quando de abate precoce!), artefatos de madeira (exceto móveis e objetos com elevado grau de industrialização) e derivados da soja (exceto se excluídos os valores da matéria-prima).

Nessa sistemática, sofrem mais as regiões mais desenvolvidas. Não é por acaso, portanto, que São Paulo é o estado que mais denuncia tal prática. No avanço da fronteira agrícola, surgirão novas regiões concorrentes, e dever-se-ão projetar novos programas de atração de investimentos para a área da indústria de beneficiamento. Fatores tais como mercado, infra-estrutura, capacidade de mão-de-obra, entretanto, também são fundamentais para decidir a localização de novos investimentos.

A instituição de um IVA nacional, em substituição ao ICMS, não necessariamente eliminará a luta pela atração de investimentos por parte dos estados, que podem utilizar para tanto recursos orçamentários. Mais eficiente para desestimular essa “guerra fiscal” interna seria a retomada de uma política industrial por parte do Governo Federal orientada para a desconcentração e mais eficientes seriam também medidas como as presentes na “Lei Kandir”, mas vetadas pelo Presidente da República.

3.2 - Fiscalização concentrada nas maiores empresas

Sob o ponto de vista administrativo, de aplicação da tributação, uma variável de fundamental importância é o grau de organização do contribuinte e, por conseqüência, do fluxo econômico em que ele se envolve. Assim, a aduana é inicialmente o principal ponto de captação dos recursos por parte do fisco na história tributária contemporânea.

A preferência pelo controle dos organizados é uma realidade que acompanha a história do fisco moderno. A alternativa, para alcançar um trata-

mento mais equânime entre os agentes econômicos, é que o conjunto se organize.

Na história recente brasileira, entretanto, aconteceu o inverso. No momento da crise do desenvolvimentismo, no início dos anos 80, buscou-se uma solução para a retomada do crescimento econômico, dentre outros, no estímulo ao “empreendedorismo” e na criação de um “caldo empresarial”, num ambiente de crítica à organização, confundida com burocracia. Daí o instituto da “microempresa”, com isenção tributária e simplificação nas chamadas “obrigações acessórias”, e a expansão dos órgãos de apoio às micro e às pequenas empresas. Recentemente, o Governo Federal, em resposta a uma proposta do Senador Sarney de ampliação das faixas de enquadramento para micro e pequenas empresas, criou o SIMPLES, buscando trazer para seu controle o universo de mais de 2 milhões de empresas, algo praticamente irrealizável diante da capacidade operativa da Secretaria da Receita Federal.

Efetivamente, observou-se um distanciamento dos fiscos dessas unidades, cujo crescimento tornou-se vertiginoso, para exercerem eles, os fiscos, um maior controle das empresas sujeitas ao conjunto das obrigações tributárias. Desde então, as reclamações têm se avolumado. Seguirá sendo assim, enquanto for mantida e reforçada a postura de tratar as micro e às pequenas empresas como entidades “à margem” dos mercados (o que se expressa, sob o ponto de vista tributário, pela impossibilidade, por exemplo, de concessão de crédito do IPI ou do ICMS no caso de fornecimento por parte de uma dessas empresas a um estabelecimento sujeito à regra geral de tributação). Um contexto de mudança poderia, por exemplo, apoiar-se na concepção de que, para exercer a cidadania plena, todo cidadão/empresário deve contribuir, dentro de suas possibilidades, no financiamento dos bens e serviços públicos. O Governo do RS estará dando um passo nessa direção, ao obrigar todos os estabelecimentos do ramo varejista a registrarem eletronicamente suas operações, conforme anunciado recentemente.

3.3 - Elevada carga sobre o Setor Primário

A abertura internacional aguçou a necessidade de se avaliar a capacidade competitiva da produção local no que concerne à carga tributária. Não se trata da carga tributária sob o ponto global da economia, mas em nível

setorial e, mais especificamente, em nível de produto. Até há pouco, numa estratégia desenvolvimentista de substituição de importações, essa comparação se realizava basicamente entre regiões do País, submetidas, porém, a um mesmo sistema tributário. Nesse contexto, era relativamente fácil reconhecer e avaliar as diferenças existentes. Um exemplo clássico constitui o tratamento tributário favorecido concedido por parte do Estado de Santa Catarina aos produtos cerâmicos produzidos no sul daquele estado. Esse tratamento causa um potencial de concorrência desses fabricantes de tal ordem que o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, recorrentemente, lança mão de instrumentos no ICMS para amenizar esse poderio e defender sua indústria local. A nova realidade de abertura impossibilita o recurso à discriminação de produtos estrangeiros e obriga o conhecimento do peso da carga tributária.

No entrechoque de sistemas tributários, observa-se que o sistema brasileiro realiza a sua receita ainda fundamentalmente nos fluxos de produção e comercialização, através da aplicação do ICMS e do IPI, enquanto em outros países, notadamente nos mais desenvolvidos, a fonte econômica principal do sistema não é o fluxo de bens e serviços, mas a geração da renda. Assim, numa análise comparativa internacional, considerando setores ou produtos, teremos grande possibilidade de encontrar o resultado de que a produção primária brasileira ou a sul-rio-grandense é mais pesadamente tributada.

No comparativo interestadual, observa-se uma alternância. Em alguns produtos, um grupo de estados; em outros produtos, outros estados aplicam uma carga maior, tendo como critério o potencial total de receita desse produto. Assim, o Rio Grande do Sul caracteriza-se pela tributação do arroz, enquanto Minas Gerais, pela tributação do leite.

A integração maior nos mercados internacionais torna mais importante a "guerra fiscal". O benefício à indústria lanígera no Uruguai mereceu, por isso, uma resposta através da concessão de um crédito simbólico ao setor por parte do Governo do RS. Sem dúvida, as leis impositivas brasileira e gaúcha deverão ser adequadas às novas circunstâncias do mercado. As condicionantes principais são as necessidades de caixa dos governos e a possibilidade de encontrar novos fatos tributáveis.

3.4 - Dificuldades tributárias na área de formação do Mercosul

Embora a participação na ALALC e na ALADI já tivesse exigido um novo regramento — a não-discriminação de produtos provenientes dos países-membros —, a formação do Mercado Comum do Sul tem ampliado o universo das alterações e ajustes.

Na fase do mercado livre regional, em que o fluxo interno a esse mercado das mercadorias produzidas em cada um dos países-membros passa a ser totalmente desonerado, mas em que as alíquotas de importação aplicadas para as mercadorias provenientes de terceiros países ainda são as fixadas individualmente por cada país, existe o risco de entrada e circulação de produtos de países localizados fora da área em integração como se fossem originários da região. Assim, faz sentido a denúncia de entrada de arroz de países de fora do Mercosul, através do porto de um dos países-membros, com tributação mais reduzida ou até nula e que, “nacionalizado” uruguaio ou argentino, estaria cruzando a fronteira brasileira sem nenhuma cobrança de impostos. Trata-se, claramente, de uma questão a ser resolvida, no curto prazo, pela fiscalização e pela moralização do instituto do “certificado de origem”. Quando a União Aduaneira estiver formalizada, esse problema deverá desaparecer, pois, independentemente do ponto de entrada, o produto importado de terceiros países terá a mesma carga tributária, eliminando-se a possibilidade de escolha de determinado país com tarifa de importação mais reduzida.

A entrada ilegal de mercadorias através do “comércio fronteiro” constitui uma corrente importante de comércio, com presença em quase todas as cidades brasileiras. Inicialmente centrado nos produtos eletroeletrônicos, o fenômeno envolve hoje também a indústria fumageira, mais especificamente o cigarro. A alternativa de solução para o problema criado pelo “comércio fronteiro”, concentrado no âmbito do Mercosul, em Ciudad del Este, Rivera e Chuí, não está unicamente na complementação da União Aduaneira, mas na harmonização dos “impostos internos” do sistema tributário dos países-membros. No curto prazo, é esta, mais uma vez, uma tarefa de fiscalização fronteira, muito difícil de ser executada nas amplas fronteiras do Brasil.

3.5 - Excessiva rigidez na cobrança de dívidas fiscais

Esse é um problema secular em qualquer sistema tributário destacado, no RS, pelo setor vinícola. Um regramento personalizado é impossível nesse aspecto. O que se oferece, normalmente, são reduções das parcelas de multas e de correção monetária. O principal dificilmente poderá ter redução, sob pena de desmoralizar a administração tributária. Sabe-se que cada anistia tem dois efeitos: torna possível que alguns contribuintes regularizem sua situação e voltem a contribuir novamente com o erário público (benefício); e amplia o universo de contribuintes que deixa de cumprir suas obrigações na expectativa de uma provável nova anistia no futuro (custo). O efeito líquido, negativo (custo maior que o benefício) ou positivo (benefício maior do que o custo), é desconhecido. O que leva o Governo a essa atitude geralmente é a busca de um alívio de caixa momentâneo.

Diante das vantagens concedidas recentemente no Estado para o pagamento de débitos atrasados e que não foram consideradas suficientes pelo setor vinícola, conclui-se que uma solução definitiva para o caso ainda deverá demorar.

Conclusão

O custo fiscal do *agribusiness* no RS é constituído, atualmente, por componentes históricos — atração de empreendimentos agroindustriais originários do Estado por novas regiões produtoras concorrentes e rigidez na cobrança de dívidas fiscais — e por componentes novos — acentuação do tratamento diferenciado a empresas organizadas e a empresas não organizadas, carga tributária excessiva em comparação com outros países e desajustes resultantes da formação do Mercosul.

A expectativa de redução desses custos inibidores de novos investimentos e, conseqüentemente, do desenvolvimento do *agribusiness* no território do RS é variada. No caso das exportações, estas já foram beneficiadas pela edição da Lei Complementar nº 87/96. O ajuste tributário do Mercosul dependerá do ritmo em que ocorrerá o processo de harmonização dos sistemas tributários nos quatro países-membros e associados. Um tratamento mais equânime por parte da fiscalização entre empresas organizadas e não organizadas ou desorganizadas depende da adoção de uma nova postura,

mais integrativa no mercado, em relação às empresas de menor porte. A prática administrativa de cobrança da dívida fiscal continuará condicionada pela avaliação das medidas com base na relação custo (aumento de inadimplência) e benefício (retorno ao pagamento de empresas inadimplentes) decorrente da anistia. Finalmente, a “guerra fiscal”, colocada hoje no ápice dos problemas tributários, mesmo com as alterações propostas, não será eliminada sem uma retomada da política industrial de caráter desconcentrador por parte do Governo Federal.