

ANEXO 3

METALO. MECÂNICO



BENEFÍCIOS FISCAIS NO RS: UMA ANÁLISE DO SETOR METALOMECÂNICO

Maria Carolina Gullo

Economista, doutora em Economia, professora da Universidade de Caxias do Sul

Apoio:

Carla Monteiro e Katrine Guewehr

Estatísticas do Núcleo da StatSoft - Sefaz/RS

INTRODUÇÃO

O Rio Grande do Sul é responsável pelo quarto maior PIB do Brasil. Se por um lado o setor primário desempenha papel importante nessa performance, o setor secundário também conquistou seu espaço trazendo crescimento econômico a partir de um forte parque industrial. Deste parque industrial, destaca-se o setor metalomecânico, cujas empresas se encontram em algumas regiões do Estado, mas fortemente na região da Serra Gaúcha e região metropolitana.

O desenvolvimento da indústria, do agronegócio, bem como do empreendedorismo nato dos imigrantes que colonizaram o Estado, propiciaram historicamente ao Rio Grande do Sul uma condição de desenvolvimento econômico comparável a alguns países europeus, com bons indicadores em educação, saúde e saneamento – bem acima da média nacional.

Contudo, nas últimas duas décadas essa prosperidade vem sofrendo seus revezes. A indústria gaúcha vem perdendo competitividade, seja pela agressiva guerra fiscal entre os estados, seja pelo agravamento da crise fiscal e pelo esgotamento da capacidade de investimento público direto. A esses componentes econômico-fiscais, pode-se ainda adicionar os efeitos negativos das disputas políticas e da exacerbada polarização ideológica do Estado, que dificulta a sua reestruturação por intermédio de diferentes tipos de reformas.

O modelo de desenvolvimento industrial da Serra Gaúcha também vem sendo colocado à prova, tendo em vista suas limitações atuais, principalmente de logística. De qualquer forma, houve um tempo de domínio das tecnologias e o desenvolvimento de produtos que ganharam o mundo, inclusive com empresas gaúchas se instalando em outros países, mas que também foram beneficiados por programas governamentais que lhes conferiram vantagens comparativas.

Tendo presente este contexto, este estudo objetiva analisar a evolução e a atual situação do setor metalomecânico do Rio Grande do Sul, bem como o papel desempenhado pelos incentivos fiscais que foram concedidos às empresas do setor.

Para tanto, utilizou-se de revisão bibliográfica acerca da temática e a busca de dados estatísticos nas bases de dados do governo estadual e federal, como Secretaria Estadual da Fazenda (SEFAZ), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), FEE, além de bases de dados de organismos representativos do setor, como Confederação Nacional da Indústria (CNI), Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS) e Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Caxias do Sul (SIMECS).

O presente estudo objetiva analisar a evolução e a atual situação do **setor metalomecânico** do Rio Grande do Sul, bem como o papel desempenhado pelos incentivos fiscais que foram concedidos às empresas do setor.

1.

Contexto do setor metalomecânico do RS



1. CONTEXTO DO SETOR METALOMECÂNICO DO RS

A indústria de transformação brasileira surgiu no século XX, originalmente nas capitais, principalmente, São Paulo. Muitas destas indústrias começaram pelas mãos de imigrantes que, com algum recurso financeiro, conseguiram criar pequenas oficinas que, posteriormente, evoluíram para pequenos estabelecimentos industriais no início do século XX. Outras foram implementadas com recursos oriundos do lucro da produção agrícola.

Nos anos de 1920, a estrutura industrial brasileira produzia bens de consumo não duráveis como têxteis, vestuário, alimentação, mas já comportava certa diversificação. Os setores que mais cresceram após a primeira Guerra Mundial foram o metalomecânico (máquinas agrícolas pesadas, máquinas industriais, aparelhos elétricos e equipamentos de construção e transporte) e os fabricantes de cimento, ferro, aço, papel e celulose, produtos de borracha, químicos e farmacêuticos, óleo de caroço de algodão, têxteis, carnes congeladas e industrializadas (SUZIGAN et al, 1986; GREMAUD et al, 1997)

Já no Rio Grande do Sul, a instalação da indústria do setor metalomecânico coincide com cidades surgidas a partir da imigração, sobretudo a italiana, ainda no século XIX. Nestas, havia uma base de desenvolvimento fundada na religião, no trabalho e na família. Esta combinação garantia o sustento destas famílias que já chegavam endividadas com o estado brasileiro e precisavam ocupar terras, por vezes bastante inóspitas. Usavam de seu conhecimento para produzir o que precisavam para se alimentar, vestir e habitar o local. Muitos eram agricultores, mas outros possuíam habilidades de ferraria e marcenaria. Sobretudo na Serra Gaúcha, devido às condições geográficas, os imigrantes tinham que produzir para viver e isso incluía desenvolver ferramentas que auxiliassem no processo de produção.

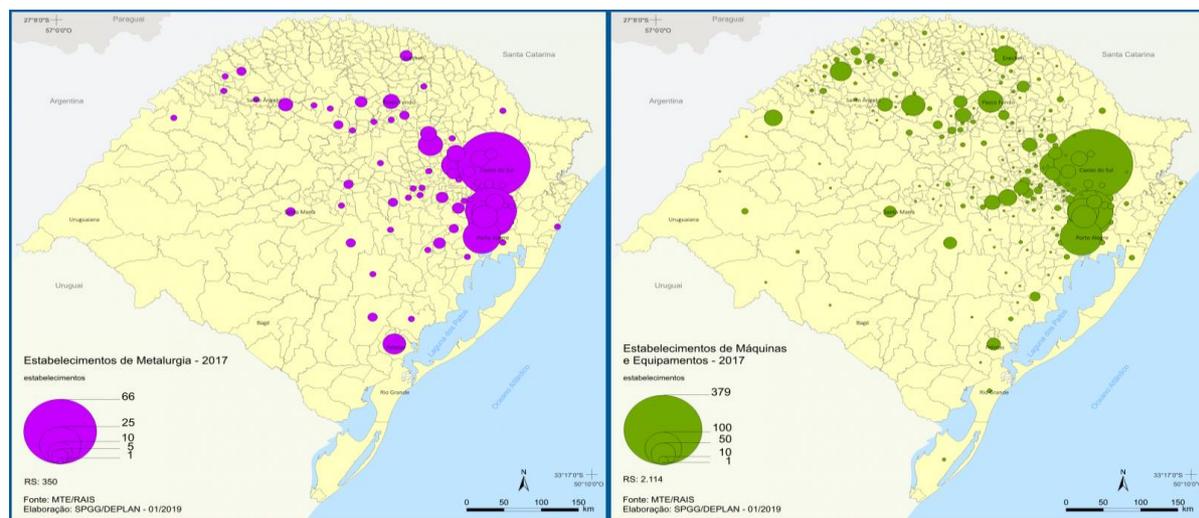
Segundo Ribeiro (2005, apud APLMMeA, 2010), as famílias italianas assentadas nos lotes para elas destinados precisaram dedicar-se à agricultura de subsistência e à produção de utensílios e instrumentos da lida doméstica e do trato dos animais, além da confecção das roupas para uso no dia a dia.

Pela cultura italiana, principalmente na região nordeste do estado, a produção do vinho para o consumo das famílias impulsionou o surgimento de cantinas, das cooperativas e toda uma indústria vitivinícola, que, por sua vez, foi a origem das indústrias da tanoaria, da expansão das ferrarias, das balanças, das vidrarias entre outras. Da mesma forma, segundo Cenni (2003), dos primitivos engenhos movidos à água surgiram as serrarias a vapor; das pequenas oficinas improvisadas, surgiram algumas das mais importantes metalúrgicas (como a Abramo Eberle), cujo desenvolvimento ocorreu na medida em que a demanda se ampliava e a qualidade dos produtos melhorava.

Em Caxias do Sul, dada a necessidade de integrar o setor primário e secundário, surge uma indústria de perfil tradicional nos setores têxtil, metalúrgico, vinícola, tritícola e moveleiro. Estas indústrias serviram de base para o desenvolvimento industrial de perfil dinâmico, permitindo que a economia da cidade se integrasse às exigências do modo de desenvolvimento da economia nacional no governo de Juscelino Kubitschek, segundo Herédia (2007). Pode-se intuir que este foi um processo semelhante nas demais regiões do estado, tendo em vista a similaridade dos processos e das culturas envolvidas.

Segundo o Atlas do RS, a localização das indústrias metalúrgicas e de máquinas e equipamentos, que formam o setor metalomecânico, estão similarmente concentradas na região da Serra e na Região Metropolitana de Porto Alegre, conforme mapas abaixo:

FIGURA 1 • Mapa dos estabelecimentos de Metalurgia e de Máquinas e Equipamentos, em 2017, no RS



Fonte: Atlas Socioeconômico do RS. Disponível em <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/metalurgia-e-maquinas-e-equipamentos>

Na Região Metropolitana, as condições do surgimento da indústria são outras, visto que naturalmente as capitais costumam concentrar os investimentos nas atividades produtivas. O capital humano, a infraestrutura de logística, de energia, de água e proximidade com os principais mercados são fatores que levam as capitais a concentrarem investimentos. Com Porto Alegre, não foi diferente. Algumas indústrias, dos mais diferentes setores, se instalaram na capital, inclusive do setor metalomecânico, como pode-se observar nos mapas.

No entanto, um outro movimento aconteceu na capital gaúcha ainda no final do século XX: a transferência de grandes indústrias para municípios limítrofes à mesma. Ainda que Canoas, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Cachoeirinha, entre outros, já apresentassem vocação industrial, no final dos anos de 1990 e início do século XXI, indústrias de médio e grande porte procuraram terras e mão de obra mais baratas e mais espaço para o parque fabril. Com isso, os municípios vizinhos de Porto Alegre, e, sobretudo, os que estão na Região Metropolitana, receberam uma boa parte destas empresas, muitas delas aproveitando-se do FUNDOPEM para a construção do seu parque fabril.

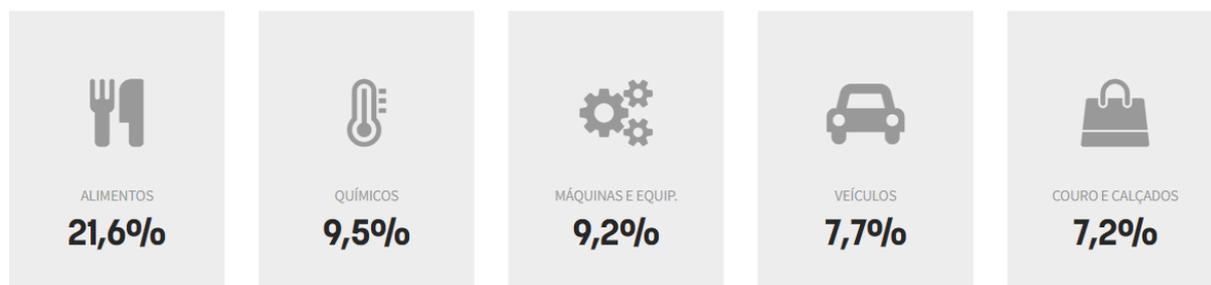
Segundo Dallacorte (2019), a produção de veículos automotores e de máquinas e equipamentos estão entre os cinco principais setores industriais gaúchos, totalizando 15,5% do PIB estadual. Para esclarecer, o setor metalomecânico é composto por empresas que se destinam à produção e a transformação de metais, incluindo tanto as empresas de bens e serviços intermediários (fundições, forjarias, oficinas de corte, soldagem), quanto os estabelecimentos destinados aos produtos finais (bens de consumo, equipamentos, máquinas, veículos e material de transporte).¹

O PIB da indústria gaúcha é de R\$ 82,1 bilhões (2017), o que equivale a 6,9% da indústria nacional. Do total do PIB gaúcho, a indústria responde por 22,4% em números de 2017, segundo o IBGE². Os setores industriais mais relevantes estão elencados na figura 2.

¹ <https://sebraers.com.br/metalmecanico/tendencias-do-setor-metalmecanico-para-as-pequenas-industrias/>

² Vide <https://www.fiergs.org.br/panorama-rs>.

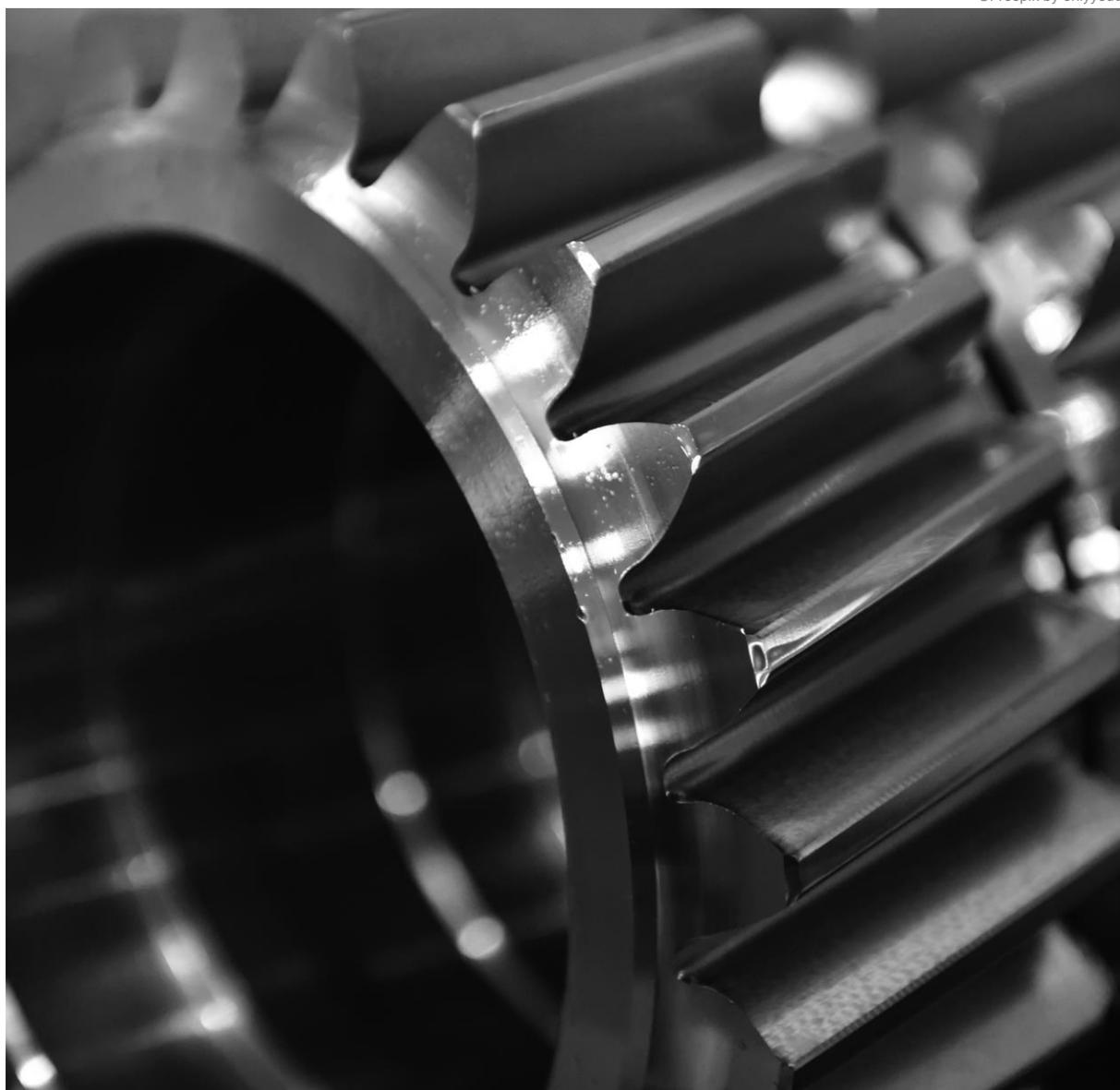
FIGURA 2 • Principais setores da indústria gaúcha e sua participação no PIB (2017)



Fonte: FIERGS, disponível em <https://www.fiergs.org.br/panorama-rs>

O setor de alimentos tem ampla representação frente aos demais. Mas, juntos, os setores elencados na figura acima representam 55,2% do total de estabelecimentos da indústria do estado. Outra nota importante é que o segmento de veículos e o de máquinas e equipamentos estão inteiramente ligados ao setor metalomecânico, objeto deste estudo.

©Freepik by onlyyouqj



2.

Estrutura da cadeia produtiva



2. ESTRUTURA DA CADEIA PRODUTIVA

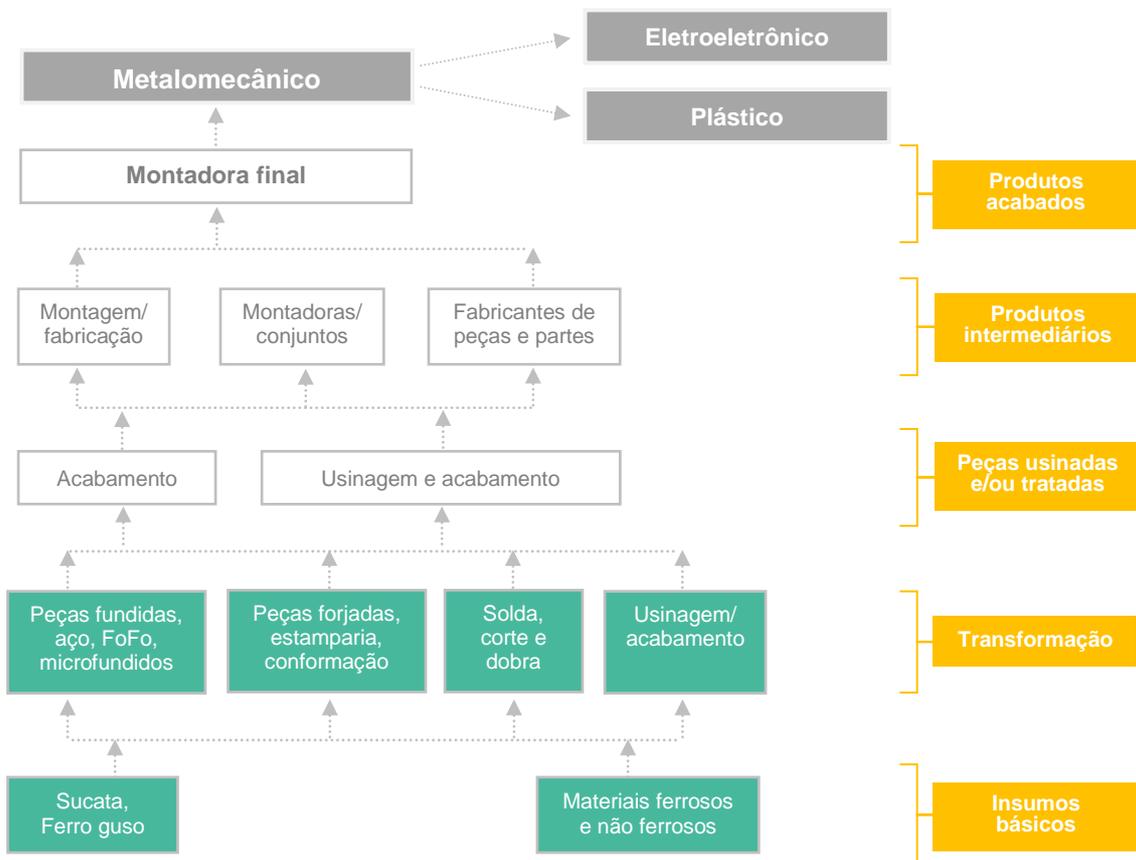
A cadeia do setor metalomecânico inicia pela exploração do minério de ferro e sua transformação em aço e outros metais necessários à transformação em produtos finais do setor. O metalomecânico possui uma ampla gama de atividades e interage com vários outros setores da indústria.

2.1 SETORES DA CADEIA PRODUTIVA

Além das empresas ligadas diretamente ao metalomecânico, necessita-se incluir a participação ou o vínculo com o setor eletroeletrônico e o setor de plásticos, que funcionam como complementos a esta cadeia (fornecedores), mas também como compradores de determinados produtos.

Tendo o segmento de máquinas, equipamentos e veículos como o maior e mais forte dentro do metalomecânico, cuja matéria prima essencial é o aço, optou-se por desenhar a cadeia produtiva deste segmento e seus vínculos com os demais segmentos para exemplificar as dependências intersetoriais.

FIGURA 3 • Desenho da cadeia produtiva do setor metalomecânico do RS



Fonte: adaptado do Plano de Desenvolvimento do APLMMeA

Portanto, uma cadeia complexa, que envolve muitas empresas, além das que se encontram classificadas como metalomecânico. Em sua maioria, são empresas de todos os portes, mas com a predominância de micro e pequenos estabelecimentos como fornecedores de empresas de médio e grande porte (montadoras).

Em termos de representatividade econômica, buscou-se informações do segmento de veículos, incluindo os implementos rodoviários e máquinas agrícolas, que são produtos fortemente produzidos no nosso Estado, sejam eles completos ou suas partes (autopeças), conforme o quadro abaixo:

QUADRO 1 • Vendas, produção e exportações de veículos e implementos em 2018-2019, no Brasil

	2018	2019	Var. %
VENDAS NACIONAIS			
Veículos leves	2.166.783	2.371.042	9,4%
Veículos pesados	89.136	119.151	33,7%
Implementos rodoviários	44.756	63.425	41,7%
Automóveis e comerciais leves usados	10.732.100	10.976.343	2,3%
Motos	957.610	1.087.672	13,6%
Máquinas agrícolas	47.731	43.735	-8,4%
VENDAS DE IMPORTADOS			
Veículos leves	308.566	294.541	-4,5%
Veículos pesados	1.939	3.116	60,7%
PRODUÇÃO			
Veículos leves	2.745.739	2.803.818	2,1%
Veículos pesados	134.070	141.144	5,3%
Máquinas agrícolas	65.656	53.120	-19,1%
Motos	1.036.122	1.111.933	7,3%
EXPORTAÇÕES			
Veículos leves	595.432	407.510	-31,6%
Veículos pesados	33.743	20.688	-38,7%
Máquinas agrícolas	6.271	6.489	3,5%
Motos	68.073	38.613	-43,3%

Fonte: Anfavea, Fenabreve, Abraciclo, Bradesco

Todos os produtos do quadro 1 estão inseridos na CNAE de máquinas, equipamentos e veículos. Os veículos mais produzidos são os leves, seguidos das motos. Essa dobradinha também é percebida nas exportações. Em 2018, a exportação de veículos leves canalizou quase 22% da produção e, em 2019, esse percentual caiu para 14%. Houve um aumento na produção, mas as exportações caíram. Nas motos, o percentual exportado em relação à produção é menor, de 6,57% em 2018 e de 3,47% em 2019. Mas, assim como nos veículos leves, houve aumento da produção de um ano para o outro.

Ressalta-se que apenas o segmento de máquinas agrícolas diminuiu sua produção de 2018 para 2019, os demais apresentaram incremento na produção.

2.2. EMPREGOS

A questão do emprego ou de vagas ocupadas na indústria sempre foi um elemento importante para as avaliações econômicas setoriais, embora os novos tempos de indústria 4.0 e de inovação tecnológica nos remeta a repensar a ocupação como indicador de desempenho. Os dados de 2019 ainda precisam ser confirmados, mas, em média, 95% da empregabilidade da indústria no RS está no segmento da indústria metalomecânica, conforme tabela 1.

TABELA 1 • Vagas ocupadas na indústria metalmeccânica do RS (2013-2019)

Setor indústria	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Indústria - grande setor	784.807	768.482	711.478	677.235	665.259	663.651	661.413
Indústria metalmeccânica	746.549	730.739	675.327	643.217	633.345	632.056	629.758
Indústria mecânica	81.989	80.124	69.121	61.775	62.486	67.342	68.016
Indústria metalúrgica	77.789	74.171	66.819	62.540	62.853	60.180	61.316

Fonte: RAIS/PDET/Tem

Tabulação: Observatório do Trabalho – UCS

De 2013 a 2019, o segmento da indústria metalomecânica fechou 116.791 vagas. Ao comparar o fechamento de vagas por cada segmento, tem-se que há uma queda mais acentuada no número de vagas na indústria metalúrgica (-21,18%) de 2013 para 2019. Na indústria mecânica este percentual foi positivo em 17%.

Em nível nacional, pelos dados da CNI, o comportamento é o mesmo, ou seja, de queda no número de vagas, variando de -3% no setor de máquinas e equipamentos a -13% nos segmentos de metalurgia e também no de veículos.

O fechamento das vagas neste tipo de indústria tem algumas explicações. Uma primeira, de ordem conjuntural, relacionada à recessão verificada entre 2014 e 2016, período no qual é natural que as indústrias produtoras de veículos e, principalmente, máquinas e equipamentos sofram impactos mais acentuados nas suas vendas. Isso porque, em boa parte, os bens finais deste segmento são considerados investimentos e, em crises econômicas, são impactados mais profundamente do que os produtores de bens de consumo. Com isso, para ajustar as empresas à nova realidade daquele período houve adequação da mão de obra com intensos processos de demissões.

Outro fator importante a ressaltar é que algumas empresas optaram, no reaquecimento da economia, por investir em automação e robotização nos processos de produção, fechando vagas de trabalho. Anota-se, portanto, a ocorrência de desemprego estrutural.

2.3 INCENTIVOS FISCAIS DA CADEIA PRODUTIVA³

A matéria prima mais utilizada pela cadeia é o aço que importamos de Minas Gerais ou de fora do país. Isto por si só já nos remete a uma perda de competitividade em função do custo do frete para trazer esta matéria prima importante para o estado.

Enquanto as principais siderúrgicas foram estatais, ocorreu a prática do preço CIF para o frete do aço plano, ou seja, o aço custava o mesmo valor em qualquer lugar do Brasil, a exemplo do que acontecia com os combustíveis. No entanto, no governo Collor, com a privatização destas siderúrgicas, o preço CIF se tornou inviável, resultando num aumento de 6% a 12% no preço do frete para quem estava fora do eixo Rio-São Paulo-Minas Gerais. Assim, em setembro de 1993, para tentar amenizar o problema, o governo gaúcho conseguiu aprovar no CONFAZ um convênio permitindo a concessão de crédito presumido equivalente ao valor do frete nas aquisições de aços planos. Devido à resistência dos estados produtores de aço (São Paulo e Minas Gerais), porém, o convênio foi revogado no final de 1994.

A partir de 1º de julho de 1995, com o objetivo de manter a competitividade das indústrias que utilizavam o aço como matéria prima, o governo estadual voltou a conceder o crédito presumido para compensar o valor do frete do aço plano.

No entanto, o alto custo da renúncia fiscal, associado à necessidade de devolver os créditos referentes ao ICMS recolhido nos estados de origem da produção, levou à busca de outra solução. Em 2007, as usinas concordaram em instalar centros de distribuição no Rio Grande do Sul para atender aos clientes gaúchos, e, em contrapartida, o estado redirecionou o incentivo fiscal das indústrias receptoras para os centros de distribuição das usinas produtoras. A vantagem financeira para o estado estava em que a operação interestadual, tributada na origem, passou a ser feita a preço de custo (70% a 80% do preço de mercado), na medida em que se tratava de uma transferência entre estabelecimentos de uma mesma empresa (usina e distribuidora). Assim, reduziu-se o ICMS recolhido por Minas Gerais que o governo gaúcho precisava devolver às empresas gaúchas a título de crédito pelos insumos.⁴

Ou seja, embora o aço fosse revendido depois para a indústria gaúcha a preço de mercado e sua tributação interna também gerasse crédito, esta parcela do imposto efetivamente era arrecadada no Rio Grande do Sul.⁵

Esta nova modalidade de benefício fiscal para as centrais de distribuição de aço iniciou a vigência em 1º de janeiro de 2008 e tem sido mantida com pequenas modificações setoriais, que significam a incorporação de “novos aços” decorrentes de implementação de novas tecnologias, sempre com o objetivo de manter a competitividade das indústrias do setor metalomecânico do estado.

³ Esta subseção contou com a colaboração de auditores-fiscais aposentados Eugênio Lagemann e Júlio Cesar Grazziotin, além de entrevistas com empresários da Serra Gaúcha.

⁴ Devido ao modelo de tributação na origem do ICMS, quando o aço era vendido diretamente da usina de Minas para a indústria gaúcha, ao preço de mercado, os 12% de ICMS incidente nessa operação ficava com Minas Gerais e se transformava em crédito para a indústria gaúcha, que está abatida do montante de imposto a ser pago ao Estado do RS. Então, além do crédito presumido de 6% a 12% relativo ao frete do aço, o Estado ainda era obrigado a “devolver” os 12% referente ao imposto pago pelo insumo. Com a instalação de uma central de distribuição no RS, que adquiria o aço ao preço de custo da usina, o governo de Minas Gerais continuava recolhendo 12% de ICMS sobre essa operação, mas a um montante um pouco menor, gerando um crédito menor a ser devolvido pelo Estado, compensando parte do custo do crédito presumido do aço.

⁵ A alíquota do aço nas operações internas é de 18% e, no caso do aço, se aplica ao diferencial de valor com que ele é adquirido pelas distribuidoras e revendido à indústria. Esse imposto interno é recolhido pelo Rio Grande do Sul e se transforma em crédito fiscal para as indústrias.

QUADRO 2 • Embarques de aço para o Rio Grande do Sul, setorizado

Setor		% total
Filiais Usinas Produtoras no RS (Centrais de distribuição)	Agrícola	15,80%
	Automobilístico	8,75%
	Autopeças	13,30%
	Construção Civil	8,00%
	Maquinas e equipamentos industriais	6,90%
	Tubos	14,00%
	Distribuição via varejo	33,25%
	Agrícola	6,15%
	Utilidades domésticas	3,99%
	Construção Civil	3,50%
Autopeças/Automóveis/Transporte rodoviário	2,70%	
Maquinas e equipamentos industriais e implementos agrícolas	7,41%	
Revendas e ferragens	5,02%	
Tubos	2,33%	
Móveis	2,16%	

Fonte: Simecs

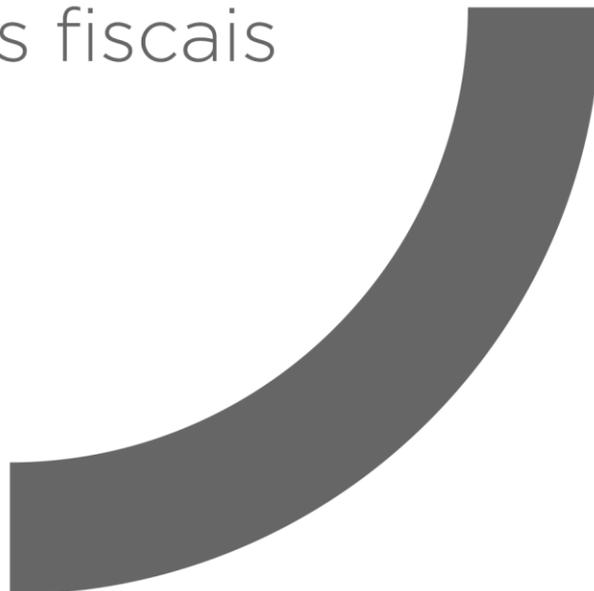
Pelo quadro acima, pode-se ver que 66,75% do aço é comprado direto pelas empresas e os 33,25% restantes vão para o varejo que abastecem empresas de menor porte. Dada a vocação do setor metalomecânico para o setor automotivo, incluindo implementos agrícolas, tanto para a região de Caxias do Sul, quanto para as demais, percebe-se que 37,85% do aço chega no RS encomendado direto pelas empresas deste segmento e outros 8,85%, via varejo. Confirma-se assim a importância deste segmento para o consumo de aço no RS.

Além desse incentivo fiscal, o setor metalomecânico também foi historicamente beneficiado pelo FUNDOPEM, mas esse programa perdeu importância ao longo do tempo. Atualmente, os valores fruídos de FUNDOPEM são pouco significativos em comparação ao passado. Em compensação, surgiram outros programas especiais direcionados a algumas empresas, como o FOMENTAR (GM) e o incentivo às importações de veículos, que é utilizado tanto pela montadora norte-americana quanto pela japonesa Toyota.

Dada a vocação do setor metalomecânico para o setor automotivo, incluindo implementos agrícolas, tanto para a região de Caxias do Sul, quanto para as demais, percebe-se que **37,85%** do aço chega no RS encomendado direto pelas empresas deste segmento e outros **8,85%** via varejo.

3.

Análise dos benefícios fiscais



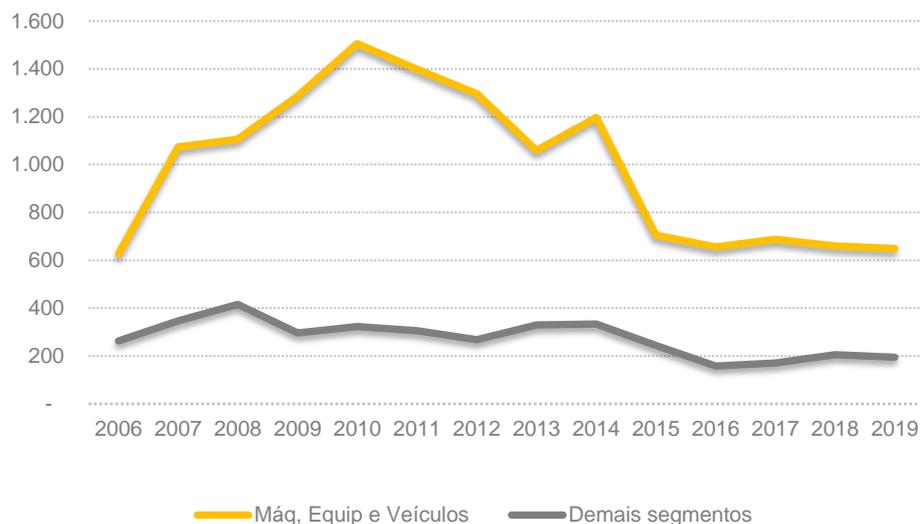
3. ANÁLISE DOS BENEFÍCIOS FISCAIS

A fim de analisar a evolução dos incentivos fiscais, o setor metalomecânico foi dividido em dois segmentos: o de máquinas, equipamentos e veículos (CNAE 36) e os demais, reunindo as empresas de metalurgia (32), produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos (33), informática, eletrônicos e óticos (34), máquinas, aparelhos e material elétrico (35) e manutenção de máquinas e equipamentos (37). Os subsídios do aço foram distribuídos de acordo com a participação de cada segmento na aquisição da matéria-prima e no faturamento e foram somados aos créditos presumidos para chegar ao total de incentivo fiscal.

Na figura abaixo, pode-se ver que o segmento de máquinas, equipamentos e veículos recebe historicamente valores de crédito presumido mais altos do que os demais segmentos, mas esse volume caiu drasticamente entre 2010 e 2015 devido à queda nos benefícios desfrutados pela General Motors e pela Toyota.⁶ Ou seja, trata-se de um fenômeno restrito a poucas empresas e que determinou uma quebra na tendência do incentivo fiscal pelo peso que os benefícios dessas duas empresas possuem no agregado. Já o subsídio do aço, que beneficia quase todo o setor, manteve-se estável ao longo de todo período, somando uma cifra de aproximadamente R\$ 200 bilhões anuais.

Além disso, a evolução de créditos presumidos também tem relação com o ciclo econômico, na medida em que seu valor é calculado a partir da receita potencial de ICMS ou do faturamento da empresa – normalmente corresponde a um percentual de uma dessas duas variáveis.

FIGURA 4 • Evolução dos incentivos fiscais (em R\$ milhões)

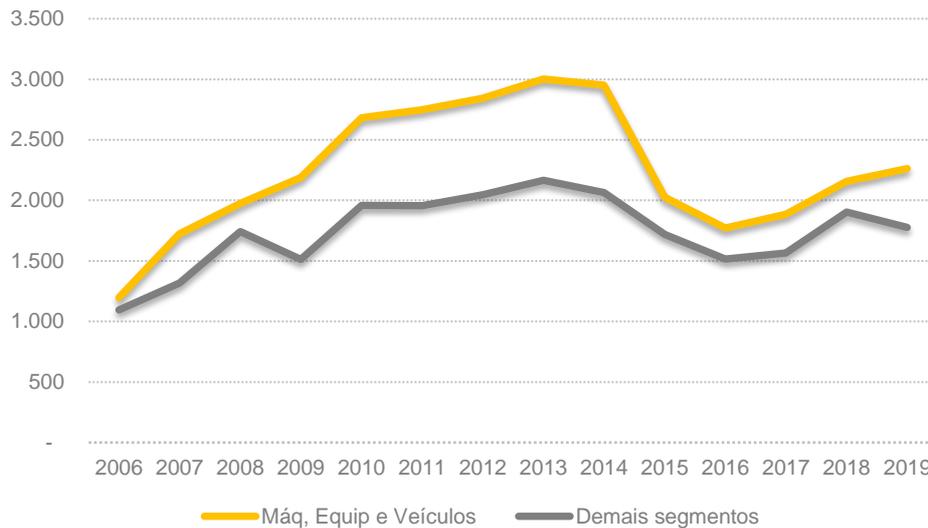


Fonte: Sefaz/RS

⁶ Dois episódios marcam a trajetória decrescente do crédito presumido do setor metalomecânico entre 2013 e 2015: a resolução 13/2012 do Senado Federal, reduzindo os incentivos fiscais às importações, e as mudanças nos benefícios usufruídos pela GM (substituição do FOMENTAR pelo FUNDOPEM).

Na figura 5, analisou-se a receita potencial, que é a soma do crédito presumido com a arrecadação efetiva, ou seja, a receita que provavelmente o estado receberia se não houvesse o benefício fiscal. Observa-se, também nesse caso, que o segmento de máquinas, equipamentos e veículos parece mais suscetível às flutuações econômicas, crescendo um pouco mais no momento de *boom* e sofrendo quedas maiores que os demais segmentos do metalomecânico na recessão recente.

FIGURA 5 • Evolução da receita potencial de ICMS (em R\$ milhões)



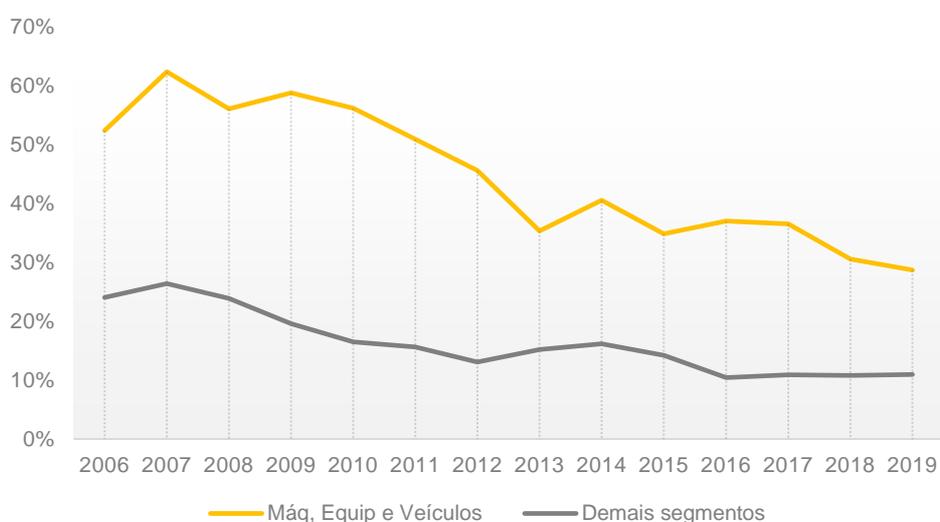
Fonte: Sefaz/RS

Essa maior volatilidade do segmento de máquinas, equipamentos e veículos pode ser explicada tanto por fatores estruturais (a natureza propriamente dita dos seus produtos, mais dependentes do ciclo econômico), como por fatores conjunturais ou de política. Em 2009, por exemplo, enquanto os demais segmentos registraram queda na receita potencial, o segmento de máquinas, equipamentos e veículos apresentou um movimento oposto devido às medidas governamentais à época, que diminuiriam o IPI sobre o setor automobilístico em resposta à crise mundial. Nos anos seguintes, outras políticas de incentivo em nível federal também viriam a estimular as vendas do segmento.

Os demais segmentos apresentaram uma queda bastante acentuada de 2008 para 2009 e depois de 2013 até meados de 2017. E, de 2018 para 2019, também registram queda, num movimento contrário ao registrado pelo segmento de máquinas, equipamentos e veículos, que começava a se recuperar até a eclosão da atual crise provocada pela pandemia do coronavírus.

Por fim, para eliminar o efeito do ciclo econômico sobre os incentivos fiscais, podemos calcular e observar a evolução da razão entre o crédito presumido e a receita potencial. Ou seja, por este indicador é possível identificar quanto do aumento e da queda do crédito presumido é explicado por mudanças na política tributária, seja no estado, seja em nível federal.

FIGURA 6 • Evolução da razão entre crédito presumido e receita potencial



Fonte: Sefaz/RS

Numa análise do período total depreende-se que a razão entre crédito presumido e receita potencial diminuiu de 2006 para 2019 tanto no segmento de máquinas, equipamentos e veículos (de 60% para 30%), quanto nos demais (de 25% para 10%). Ou seja, a princípio há evidências de que o setor metalomecânico como um todo recebe atualmente um menor nível de beneficiamento fiscal do que no passado recente.

Contudo, ao observarmos a tabela 2, vemos que os benefícios fiscais do setor metalomecânico são extremamente concentrados em poucas empresas, principalmente quando estamos falando no crédito presumido direto, sem contar o subsídio ao frete do aço, que nesse caso beneficia praticamente toda cadeia produtiva. Para construir essa tabela, as empresas foram ranqueadas em ordem decrescente de faturamento e a partir daí foram somados os valores de faturamento, receita de ICMS e benefício fiscal para os grupos das 10, 20 e 50 maiores empresas em termos de faturamento, bem como das demais (ou seja, as empresas restantes, excluindo as 50 maiores).

TABELA 2 • Faturamento, arrecadação e crédito presumido do setor metalomecânico (2018):

Grupo empresas	Faturamento	Vendas exterior	Vendas nacionais	Rec ICMS	Cred Presumido	Subsídio aço*	CP + Subsídio	Razão CP/RecPot	Razão (CP+Sub)/RecPot	
Valor (R\$ milhões)	Total	77.056	12.304	64.752	1.904	685	233	918	26%	33%
	Top10	38.282	7.722	30.561	376	480	116	596	56%	61%
	Top20	45.417	9.493	35.923	464	503	137	641	52%	58%
	Top50	55.909	10.709	45.200	815	625	169	794	43%	49%
	Demais	21.147	1.595	19.552	1.089	60	64	124	5%	10%
% total	Top10	50%	63%	47%	20%	70%	50%	65%		
	Top20	59%	77%	55%	24%	73%	59%	70%		
	Top50	73%	87%	70%	43%	91%	73%	86%		
	Demais	27%	13%	30%	57%	9%	27%	14%		

FDB: Sefaz

Por essa tabela, pode-se ver que as 10 maiores empresas respondem por 50% do faturamento total do setor metalomecânico no Rio Grande do Sul e por apenas 20% da receita de ICMS. Isso pode ser explicado porque essas empresas exportam mais do que as demais (e as exportações são isentas) e também porque concentram 70% dos créditos presumidos diretos, além de aproximadamente metade do subsídio do aço.

Quando analisamos os indicadores das 50 maiores empresas, o índice de concentração do faturamento chega a 73% (das exportações 87%) e o dos benefícios fiscais (créditos presumidos mais subsídio do aço) a aproximadamente 86%, resultando em uma participação de 43% na arrecadação de ICMS.



©Freepik by evening_tao

4.

Relação entre
benefícios fiscais
e desempenho
econômico



4. RELAÇÃO ENTRE BENEFÍCIOS FISCAIS E DESEMPENHO ECONÔMICO

A presente seção tem por objetivo aplicar métodos econométricos de séries de tempo para analisar a relação entre os benefícios fiscais e o desempenho econômico do setor metalomecânico. O modelo que serviu de base para essa análise foi apresentado na seção 3 do relatório geral de avaliação econômica dos incentivos fiscais do ICMS e que pode ser sintetizado pela seguinte equação:

$$\Delta Y_{i,t} - \gamma_{i,t} = \mu_i \frac{CP_{i,t-1}}{Y_{i,t-1}}$$

No qual a variável ΔY é o crescimento do faturamento do setor i (no caso o metalomecânico) e a letra grega γ representa a taxa esperada de crescimento deste setor, referenciada no crescimento médio da economia ou de segmentos produtivos semelhantes. A diferença entre essas duas taxas seria explicada a partir do grau de benefício fiscal (relação entre crédito presumido CP e o faturamento) do setor. A ideia subjacente a esse modelo é que o benefício fiscal permitiria ao setor i crescer mais (ou cair menos durante a recessão) do que a taxa média verificada para outros segmentos semelhantes.

A fim de aplicar o exercício estatístico de regressão utilizou-se como variável explicada o faturamento tributável, na medida em que apenas este tem relação com o crédito presumido, uma vez que o faturamento de exportações é isento. Por outro lado, testaram-se como variáveis explicativas secundárias (além do CP, que seria a principal variável explicativa) três distintas taxas de crescimento extraídas das séries do sistema de contas trimestrais do estado (publicadas pela DEE/SEPLAG, 2020): do valor adicionado total da economia gaúcha, do valor adicionado da indústria e o da indústria de transformação.

Inicialmente foram realizadas análises descritivas para identificar as correlações entre as variáveis. Os testes foram realizados tanto para o faturamento de todo o setor metalomecânico, quanto apenas para o segmento de máquinas, equipamentos e veículos. Pode-se perceber pela tabela 3 que a maioria das correlações são baixas, com exceção das relacionadas às taxas de crescimento do valor adicionado da indústria e à taxa de variação do faturamento tributável do setor e do segmento (em torno de 0,8).

TABELA 3 • Correlações das variáveis, para setor metalomecânico e para o segmento de máquinas, equipamentos e veículos

	Taxa_Fat_Trib Máq, Equip e Veículos	Razão_CP_1 Máq, Equip e Veículos	Taxa_Fat_Trib Metalomecânico	Razão_CP_1 Metalomecânico
Taxa_Fat_Trib (ΔY)	-	-0,0197	-	-0,227
	-	p=0,886	-	p=0,096
Razão_CP	-0,0197	-	-0,227	-
	p=0,886	-	p=0,096	-
Taxa_Ind_Transf	0,7786	-0,031	0,796	-0,1959
	p=0,000	p=0,822	p=0,000	p=0,152
Taxa_Ind_Total	0,7869	0,0209	0,8053	-0,1512
	p=0,000	p=0,880	p=0,000	p=0,270
Taxa_VA_Total	-0,1116	0,0202	-0,1227	0,0064
	p=0,417	p=0,884	p=0,372	p=0,963

Ou seja, como era de se esperar, o faturamento do setor metalomecânico apresenta correlação com os valores adicionados da indústria e da indústria de transformação, mas não com o valor adicionado de toda a economia. Nesse último caso, a correlação não só é mais baixa, como inclusive é nula estatisticamente.

Por outro lado, a razão entre CP e faturamento (o grau de benefício fiscal) também não apresenta qualquer correlação estatisticamente significativa, o que é um prenúncio de que as estimativas para os parâmetros da regressão (nesse caso entre o diferencial de crescimento e o benefício fiscal) também devem resultar em valores não significativos.

De fato, as tabelas 4 e 5 confirmam essa suspeita ao demonstrarem que para nenhum dos modelos de regressão foi alcançada significância estatística para a variável crédito presumido, visto que os valores de p-valor são maiores que o nível de significância de 5%. Sendo assim, embora o coeficiente μ estimado se situe geralmente entre 0,5 e 1, as estimativas não se mostraram significativas, ficando muito distante do intervalo de confiança comumente exigido nesse tipo de exercício.

TABELA 4 • Resumo dos modelos para o segmento de máquinas, equipamentos e veículos

Variáveis dependentes e independentes	Coefficiente μ	p-valor	R ²
$\Delta Y - Tx_Ind_Transf = \mu Razão_CP$	0,8676	0,1828	3,26%
$\Delta Y - Tx_Ind_Total = \mu Razão_CP$	0,7812	0,2528	2,41%
$\Delta Y - Tx_VA_Total = \mu Razão_CP$	0,5694	0,6528	0,38%

Nota:

Razão_CP: razão entre crédito presumido e faturamento tributável do trimestre anterior

Tx_Ind_Transf: taxa de variação do valor adicionado da indústria da transformação

Tx_Ind_Total: taxa de variação do valor adicionado da indústria total

Tx_VA_Total: taxa de variação do valor adicionado total do PIB

TABELA 5 • Resumo dos modelos para o setor metalomecânico

Variáveis dependentes e independentes	Coefficiente μ	p-valor	R ²
$\Delta Y - Tx_Ind_Transf = \mu Razão_CP$	0,6078	0,3258	1,79%
$\Delta Y - Tx_Ind_Total = \mu Razão_CP$	0,4780	0,4573	1,03%
$\Delta Y - Tx_VA_Total = \mu Razão_CP$	0,0879	0,9473	0,01%

Nota:

Razão_CP: razão entre crédito presumido e faturamento tributável do trimestre anterior

Tx_Ind_Transf: taxa de variação do valor adicionado da indústria da transformação

Tx_Ind_Total: taxa de variação do valor adicionado da indústria total

Tx_VA_Total: taxa de variação do valor adicionado total do PIB

Portanto, em nenhum dos modelos testados o grau de benefício fiscal parece ser estatisticamente significativo para prever o diferencial de crescimento do setor em relação ao comportamento médio da economia. Contudo, cabe refletir se esse resultado não reflete o alto grau de concentração dos benefícios fiscais nos segmentos analisados, de tal modo que o exercício mais apropriado seria aferir a relação do crédito presumido com o faturamento do grupo restrito de empresas beneficiadas por ele, controlando o experimento estatístico pelo desempenho de empresas semelhantes sem benefício.

Considerações finais



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há dúvidas quanto à importância econômica e social das empresas do setor metalomecânico para o Rio Grande do Sul. No entanto, é necessário avaliar em maior profundidade a efetividade desses benefícios fiscais, considerando a enorme heterogeneidade verificada em sua distribuição no setor e os resultados não conclusivos obtidos por meio das análises descritivas e econométricas realizadas no presente estudo.

Por um lado, há benefícios que nitidamente parecem ter um papel relevante para o setor, como o subsídio ao frete do aço, embora nesse caso também revelem um problema estrutural de logística e de localização frente aos mercados fornecedores e consumidores. Por outro lado, há incentivos direcionados a determinadas empresas e para determinadas finalidades que – por sua magnitude financeira e falta de vantagens nitidamente comprovadas – talvez não se justifiquem mais, sobretudo nos marcos da atual crise fiscal, em que a própria capacidade de investimento do estado se fragiliza pela falta de receita.

Outrossim, a indústria gaúcha, no geral, vem perdendo competitividade perante as demais instaladas em outros estados. Para manter o atual parque fabril gaúcho e ainda atrair mais investimentos para o estado, será necessário revisar profundamente a política de incentivos fiscais e recuperar a capacidade de investimento estatal.



É necessário avaliar em maior profundidade a efetividade desses **benefícios fiscais**, considerando a enorme heterogeneidade verificada em sua distribuição no setor e os resultados não conclusivos obtidos por meio das análises descritivas e econométricas realizadas no presente estudo.

Referências bibliográficas



REFERÊNCIAS

CENNI, F. Os Italianos no Brasil, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

DALLACORTE, Fabiano C. (2019). Tendências do setor metalmeccânico para as pequenas indústrias 2019/2020. <https://sebraers.com.br/metalmeccanico/tendencias-do-setor-metalmeccanico-para-as-pequenas-industrias/>

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. PIB RS Trimestral, Série Histórica, 2020. Disponível em: <https://dee.rs.gov.br/pib-trimestral>

FIERGS. Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul. Disponível em (disponível em <https://www.fiergs.org.br/panorama-rs>)

GREMAUD, A. P. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1997.

GOBETTI, S.W. e outros autores. Benefícios fiscais no Rio Grande do Sul: uma análise econômica dos incentivos do ICMS. Porto Alegre: SEFAZ/RS, 2020.

HERÉDIA, Vânia Beatriz Merlotti. A economia imigrante no desenvolvimento regional. In: RADÚNZ, Roberto e GIRON, Loraine S. (org). *Imigração e Cultura*. Caxias do Sul: Educs, 2007, p. 92

PELLANDA, E. Aspectos gerais da colonização italiana no Rio Grande do Sul. IN: BERTASO, H. D., LIMA M.D., *Álbum Comemorativo do 75º Aniversário da Colonização Italiana no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Revista do Globo S. A, 1950

RIBEIRO, Cleodes M. Piazza Julio. *Anotações de literatura e de cultura regional*. Caxias do Sul: Educs, 2005, p. 15

SIMECS. Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Caxias do Sul e Região. Disponível em www.simecs.com.br

SUZIGAN, W. GARCIA, R. FURTADO, J. Estruturas de governança em arranjos ou sistemas locais de produção. *Revista Gestão & Produção*. São Carlos, v. 14, n12, p 425-439, mai-ago.2007.



fazenda.rs.gov.br

PARCEIRO:

