

# Análise da política fiscal sobre a competitividade da carne ovina em Mato Grosso do Sul

André Sorio<sup>1</sup>  
Mayra Batista Bitencourt Fagundes<sup>2</sup>

**Resumo:** Este estudo tem o objetivo de demonstrar se a política fiscal adotada por Mato Grosso do Sul para apoiar a ovinocultura conseguiu provocar os efeitos positivos planejados. Foi feita uma pesquisa qualitativa, por meio de entrevistas com elementos-chave da cadeia produtiva, observação direta dos estágios da cadeia e uso de informações de fontes secundárias. Podem ser observados avanços na organização da cadeia produtiva da ovinocultura em Mato Grosso do Sul, como o aumento da organização dos produtores, aumento da quantidade de frigoríficos aptos a abate-rem ovinos e aumento do abate com inspeção sanitária. No entanto, os incentivos concedidos não incorporam mecanismos de estímulo à modernização tecnológica, nem ao treinamento da mão-de-obra. Os programas existentes não possuem mecanismos capazes de estimular a incorporação do desenvolvimento tecnológico nem a busca de atuação coordenada por parte dos produtores e indústria locais.

**Palavras-chave:** abate clandestino, carne ovina, competitividade, política fiscal.

**Abstract:** This research aims to show whether the incentives policy adopted by Mato Grosso do Sul to support sheep husbandry has caused the positive effects planned. A qualitative research was made through interviews with production chain key elements, direct observation of the chain stages and use of secondary sources of information. Progress can be seen in the sheep husbandry productive chain organization in Mato Grosso do Sul, such as producers organization improvement and the increase of both industries and slaughter with health inspection. However, the existent programs do not seem to have mechanisms able to stimulate the technology incorporation nor the search for coordinated action by both local producers and companies.

**Keywords:** clandestine slaughter, lamb meat, competitiveness, fiscal policy.

<sup>1</sup> Mestrando em Agronegócios pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), engenheiro agrônomo. E-mail: andre.sorio@uol.com.br

<sup>2</sup> Doutora em economia aplicada, professora titular da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). E-mail: mayra\_bitencourt@yahoo.com.br

## Introdução

Os diagnósticos existentes sobre o sistema agroindustrial (SAG) da ovinocultura geralmente focalizam o assunto sobre o aspecto do impacto econômico da produção agrícola sobre o setor. No que se refere aos segmentos processamento, indústria, atacado e varejo, os indicadores de viabilidade econômica e competitividade não estão disponíveis com a mesma facilidade (SILVA, 2002).

Raras vezes foram realizados no Brasil estudos contemplando as políticas fiscais destinadas ao setor. Como saber, então, quais os efeitos dessas políticas fiscais nos diversos elos da cadeia produtiva da ovinocultura de corte?

Essa é uma resposta que ajudará a definir as ações do SAG do produto, particularmente aos agentes formuladores de políticas públicas. Afinal, por ser uma atividade ainda incipiente e com grande potencial de crescimento, é importante definir quais são as medidas fiscais que têm a possibilidade de incentivar o crescimento da ovinocultura no Brasil.

Existem em Mato Grosso do Sul três frigoríficos com inspeção sanitária federal autorizados a abater ovinos. Estão distribuídos em regiões distintas – Campo Grande, Cassilândia e Nova Andradina. Também já existem diversos frigoríficos com inspeção sanitária federal em cidades próximas a Mato Grosso do Sul, nos estados de Goiás e São Paulo. Conforme Silva (2002), é uma característica da indústria de abate de ovinos no Brasil trabalhar com ociosidade alta, sempre acima de 50 % da capacidade instalada. Isso garante um mercado fortemente comprador para a produção local.

O Estado de Mato Grosso do Sul é tradicional produtor de carne bovina. De acordo com IEL (2000), citando fontes diversas, 85,03 % dos estabelecimentos agropecuários que se dedicam à produção de bovinos em Mato Grosso do Sul têm menos de 1.000 hectares. E 50,37 % têm área de até 100 hectares.

Fapec e Sebrae (2006a) demonstram que, em Mato Grosso do Sul, as propriedades que

exploram a bovinocultura de corte, para obter níveis de rentabilidade que cubram os elevados custos fixos inerentes à atividade, devem ter entre 1.222 ha e 1.777 ha de pastagem, dependendo do sistema de produção adotado. Ou seja, somente as propriedades maiores, que contam com uma escala de produção adequada, conseguem sobreviver nessa atividade.

Sendo assim, é necessário buscar alternativas de diversificação e aumento da eficiência produtiva para as propriedades pecuárias de Mato Grosso do Sul, principalmente pequenas e médias, que não conseguem mais sobreviver explorando a bovinocultura.

Com as possibilidades advindas da expansão da ovinocultura e por suas características agroindustriais, abre-se uma perspectiva importante, que se enquadra no programa de desenvolvimento de longo prazo de Mato Grosso do Sul. Iplan (2001) afirma que, apesar da pujança produtiva da agropecuária regional, o valor agregado de sua produção não lhe permite ampliar as condições de competitividade nos mercados nacional e internacional. E aponta como uma das soluções o apoio às indústrias regionais para agregar outros produtos da cadeia produtiva e incorporar novos sistemas de comercialização. O mesmo documento apresenta, entre vários projetos estruturadores de longo prazo para Mato Grosso do Sul, o fomento à pecuária de pequeno porte, isto é, ovinos, caprinos, suínos e aves.

Sebrae (2006) aponta o desenvolvimento do agronegócio da ovinocultura como estratégia para o desenvolvimento rural, que pode gerar um grande impulso para a economia do País. Fapec e Sebrae (2006b) afirmam que a ovinocultura é setor emergente em Mato Grosso do Sul, com grande potencial de crescimento, principalmente por se situar perto do grande mercado consumidor que é o Estado de São Paulo.

Muitas iniciativas estão ocorrendo com o intuito de reforçar a ovinocultura em Mato Grosso do Sul. Pode-se citar, entre elas, a fundação de Câmara Setorial Consultiva estadual específica no ano de 2003, a instalação pela Embrapa do Nú-

cleo Centro-Oeste de Caprinovinocultura em Campo Grande no ano de 2005 e, também, a intenção do Ministério da Integração Nacional de construir bases para a elaboração de arranjos produtivos da ovinocultura em Campo Grande e em Ponta Porã a partir de 2007.

Para o criador, as características zootécnicas dos ovinos levam a uma maior aceleração da produção em relação à bovinocultura. A gestação da ovelha dura 5 meses, as fêmeas jovens estão aptas à reprodução com 8 meses e os cordeiros podem ser abatidos com idade variando entre 90 e 150 dias e com peso em torno de 15 kg de carcaça. Ou seja, o período de recria é pequeno e os machos estão prontos para o abate rapidamente. Dessa forma, é possível a exploração de rebanhos grandes em áreas relativamente pequenas. Portanto, é possível se obter uma escala econômica de produção mesmo em propriedades menores (SORIO, 2003).

O Estado de Mato Grosso do Sul conta com um rebanho de quase 440 mil cabeças de ovinos, em crescimento ininterrupto desde o início da década de 1990. Atualmente, detém o oitavo maior rebanho ovino entre os estados brasileiros e o maior da Região Centro-Oeste. Por outro lado, o rebanho ovino brasileiro decresceu a partir de 1990, principalmente por causa da crise que diminuiu a demanda por lã no mercado internacional, e atingiu seu efetivo mais baixo em 1998, voltando a crescer novamente a partir daí. Em consequência disso, a participação do rebanho de Mato Grosso do Sul no total nacional aumentou continuamente, chegando a 2,82 % no ano de 2005 (IBGE, 2007).

Ainda conforme a mesma fonte, somente 64.170 ovinos (14,59 % do total) foram tosquiados para obtenção de lã em Mato Grosso do Sul em 2005, o que mostra um rebanho destinado principalmente para a produção de carne.

Com essas características de ovinocultura destinada à produção de carne, Serviço de Inspeção Federal (2008) mostra que Mato Grosso do Sul é atualmente o estado com a terceira maior quantidade de abates com inspeção federal, atrás de Rio Grande do Sul e Bahia.

As tentativas do Estado de Mato Grosso do Sul para normatizar o comércio da carne ovina remontam a 1975, ainda na época do Mato Grosso uno, com o Convênio ICM 35/75, que estende à saída de gado ovino e carnes ovinas o tratamento tributário estabelecido para o gado bovino e carnes bovinas. Após essa primeira legislação específica, os ovinos sempre foram atrelados à legislação tributária de bovinos, tanto para movimentação de animais puros como de animais em pé ou para comercialização de carne, como pode ser visto nos Convênios ICM 35/77, ICM 68/86, ICM 23/87, ICMS 70/92, ICMS 36/99, ICMS 27/2002 e ICMS 89/2005. Também tratam do assunto, sempre ligado à normatização da carne bovina, o Código Tributário Estadual, e várias Portarias, Instruções Normativas e Decretos.

Justamente um Decreto, o 11.176, de 11 de abril de 2003, depois complementado com o Decreto 11.269 do mesmo ano, criou o Programa de Avanços na Pecuária de Mato Grosso do Sul (Proape), visando a expansão e o fortalecimento da bovinocultura, da suinocultura, da ovinocaprinocultura e da piscicultura. Dentre os objetivos gerais que mais interessam à ovinocultura, foi descrito: aumentar o desfrute dos rebanhos, elevar o nível de produtividade do sistema de produção de carnes especiais, ampliar a produção de couro de qualidade e desenvolver e incentivar o mercado de carne de qualidade.

Como forma de atingir os objetivos do Proape, estava previsto em sua criação a implantação de ações visando a produção de animais de qualidade, estímulo às formas organizativas de produção, cadastramento de produtores nos projetos de qualidade, prestação de assistência técnica, credenciamento de frigoríficos e concessão de incentivos fiscais. Existe um objetivo explícito no Proape, que é o de cadastrar o rebanho ovino, pois até então não havia dados confiáveis em poder da Secretaria de Receita e Controle.

São também metas do Proape, dentro do subprograma de apoio à criação de ovinos e caprinos: formar 20 núcleos de produtores no

estado, cadastrar quatro indústrias, cadastrar 200 produtores e abater 25 mil cordeiros com inspeção sanitária.

Como forma de incentivo ao cadastro de produtores no Proape, o governo ofereceu um incentivo fiscal, na forma de crédito outorgado, de 50 % do valor do ICMS incidente sobre as operações que o produtor realizar com ovinos e caprinos prontos para abate destinados a estabelecimentos industriais cadastrados em Mato Grosso do Sul ou para operações interestaduais. E esse valor assume a forma de crédito presumido se o destinatário for uma indústria instalada no Mato Grosso do Sul.

Sendo assim, este estudo tem a finalidade de demonstrar se a política de incentivos adotada por Mato Grosso do Sul para apoiar a ovinocultura conseguiu provocar os efeitos positivos planejados na cadeia produtiva da carne ovina do estado.

## Referencial teórico

De acordo com a escola clássica, a competitividade era vista sob o prisma das vantagens comparativas. Já na visão neoclássica, a competitividade é definida segundo um parâmetro de competição perfeita, sendo o resultado de um processo de interação entre agentes econômicos.

Segundo esse modelo, todos os agentes têm igual acesso à informação e o conhecimento tecnológico é acessível, passível de decodificação e perfeitamente transmissível. Ou seja, a tecnologia é considerada como um fator perfeitamente disponível para todos os agentes econômicos, e esta não é considerada como um fator de diferenciação competitiva, deixando de ser um instrumento de capacitação empresarial e passando a ser considerada um fator estático e conhecido, exógeno ao processo competitivo (POSSAS, 2002). Como o ideário neoclássico considera que a competitividade é resultado do processo de interação anônima entre os agentes econômicos e que as forças de mercado encarregam-se de regular esse processo, qualquer tipo de intervenção regulado-

ra por parte de entidades governamentais é considerada como um fator de distorção ao modelo.

Schumpeter (1982) questiona o modelo teórico neoclássico de competitividade. Segundo esse autor, a competição é um processo dinâmico e evolutivo. A vantagem competitiva conquistada em um determinado momento no tempo é superada num momento subsequente. Os agentes econômicos estão em constante interação. A partir dessa visão dinâmica de competitividade, as inovações tecnológicas assumem importância fundamental, passando a ocupar o centro da teoria de desenvolvimento econômico.

Porter (1993) desenvolveu um conceito de vantagem competitiva, inserindo-a num contexto macroeconômico de nação. Assim, a vantagem competitiva de uma região é resultante do conjunto de vantagens competitivas obtidas pelas indústrias daquela região. Ou melhor, uma determinada região é competitiva quando as empresas baseadas naquela região são competitivas. Quatro atributos modelam o ambiente no qual as empresas competem, sendo responsáveis pela vantagem competitiva de um determinado local. São eles: a) condições de fatores, caracterizados pelo posicionamento da região com relação aos fatores de produção; b) condições de demanda, caracterizada pela natureza da demanda interna para os produtos ou serviços da indústria; c) indústrias correlatas e de apoio, aqui entendido como a existência na região de indústrias fornecedoras e correlatas que sejam competitivas; d) estratégia, estrutura e rivalidade das empresas, entendidas como as condições que governam a maneira pela qual as empresas são criadas, organizadas e dirigidas, bem como a natureza da rivalidade interna.

Esse conceito de competitividade engloba, ainda, uma nova definição de papéis dos agentes econômicos e do aparato político-institucional, os quais são fundamentais para a geração de um ambiente que venha a estimular a manutenção da vantagem competitiva das empresas de uma determinada região. As ações governamentais podem influenciar positiva ou negativamente cada um dos quatro fatores

determinantes da vantagem competitiva. As políticas bem-sucedidas funcionam nas indústrias onde os determinantes subjacentes da vantagem nacional estão presentes e onde o governo os reforça.

Possas (2002) ressalta que aspectos regulatórios, de infra-estrutura, sociais e macroeconômicos agem de forma decisiva para calibrar a intensidade do processo competitivo e eventualmente reforçar a competitividade das empresas ali atuantes. A implicação mais clara dessas considerações é que a concorrência e a competitividade não surgem de forma espontânea, mas dependem da adequação das condições ambientais e, por extensão, das medidas de política econômica.

Pelo pacto federativo, os estados brasileiros podem dispor de normas tributárias indutoras, visando regular a ordem econômica, instituindo benefícios e/ou agravamentos com o objetivo de realizar comportamentos desejáveis pelos agentes econômicos. Os incentivos fiscais são os instrumentos hábeis na concessão de benefícios que visem incentivar ações esperadas e devem ser utilizados para a concretização dos princípios constitucionais que garantem os direitos fundamentais dos cidadãos. Podem ser mencionados os seguintes elementos relacionados às figuras de incentivos fiscais: a) as subvenções, que constituem um benefício de natureza financeira; b) os créditos presumidos, que ora apresentam-se como subsídio, ora como subvenção e ora como redução da base de cálculo dos tributos; c) os subsídios, que podem ser estímulos de natureza fiscal ou comercial, para promover determinadas atividades econômicas por períodos transitórios; d) as isenções tributárias, que evitam o nascimento, por lei, da própria obrigação tributária; e) o diferimento, que representa uma isenção condicionada (ELALI, 2005).

No entanto, Bonelli (2001) afirma que a principal preocupação da política de competitividade praticada pelos diferentes estados no Brasil parece ser a de atrair empresas. Trata-se, portanto, muito mais de uma tentativa

de oferecer vantagens com a finalidade de deslocar o fluxo de investimento do que efetivamente criar condições para melhorar a competitividade das empresas já existentes.

Quando os impostos são utilizados como instrumentos de modernização do setor pecuário, geralmente dão-se incentivos, por via de redução de impostos, para a adoção de determinadas tecnologias. No entanto, o que a experiência tem mostrado é que o impacto da redução tarifária acaba sendo pequeno, em função da grandeza do abate clandestino (IEL, 2000).

Em Mato Grosso do Sul, a adoção de políticas de incentivo visando aumentar a competitividade da ovinocultura também esbarra no fato de o abate clandestino ser uma prática recorrente. No entanto, identificar os avanços que foram obtidos dentro do SAG da carne ovina é informação importante para o aperfeiçoamento dos instrumentos de política pública adotados.

## Metodologia

Este estudo possui características citadas por Aaker et al. (2001) como sendo de uma pesquisa qualitativa: a) interpretação de fenômenos e a atribuição de significados; b) ambiente natural como fonte dos dados e o pesquisador como instrumento-chave; c) análise de dados indutivamente; d) os focos principais de abordagem sendo o processo e seu significado.

O enfoque proposto é caracterizado por três elementos principais: a) o uso maximizado de informações de fontes secundárias; b) observação direta dos estágios da cadeia estudada; c) a condução de entrevistas informais e semi-estruturadas com elementos-chave que a compõem.

## Resultados e discussão

Além do ICMS, imposto estadual, vários tributos federais também incidem sobre a cadeia produtiva da ovinocultura de corte brasileira e sul-mato-grossense. Os principais estão demonstrados na Tabela 1.

**Tabela 1.** Principais tributos incidentes na cadeia da carne ovina.

Tributo	Alíquota (%)	Base de cálculo	Incidência na cadeia
PIS/Cofins	7,65	Faturamento	Pessoas jurídicas
CPMF	0,38	Movimentação bancária	Pessoas físicas e jurídicas
CSLL	8,00	Lucro líquido	Pessoas jurídicas
ITR	0,03 a 20,00	Valor da terra nua	Produtor primário
Funrural	2,30	Faturamento	Produtor primário
ICMS	0,00 a 12,00	Valor agregado	Empresas

Fonte: Adaptado de IEL (2000).

O principal tributo incidente sobre a produção da cadeia da carne historicamente foi o ICMS. No entanto, com as sucessivas reduções de base de cálculo, situações de isenção e concessão de diferimentos, o imposto mais significativo passou a ser um imposto federal, o PIS/Cofins.

Na cadeia da carne ovina, o ICMS fica diferido nas operações internas do pecuarista para a indústria abatedora. O diferimento é a transferência do lançamento, bem como o pagamento do imposto para a etapa posterior da cadeia produtiva. Ou seja, não cabe ao pecuarista recolher o imposto. No entanto, a redução da base de cálculo e o crédito presumido são concedidos ao frigorífico.

Com o Decreto 12.056, de 2006, foi estabelecida uma redução da base de cálculo para 7 %, que ainda está em vigor em Mato Grosso do Sul. Portanto, em animais para abate, ocorreria uma incidência de ICMS de R\$ 6,30 (7 % de R\$ 90 – Tabela 2) por cabeça. Com o Proape, o

produtor cadastrado fica creditado em R\$ 3,15, e recebe esse valor diretamente da indústria, junto com o pagamento dos animais abatidos.

As alíquotas do ICMS variam entre os estados brasileiros. Cada estado possui uma legislação específica que disciplina a concessão de diferimento, as situações de isenção, a redução da base de cálculo e o crédito presumido, o que resulta em alterações de alíquotas de estado para estado.

Pecuaristas e frigoríficos têm, de forma recorrente, proposto a redução e modificação da sistemática de cobrança do ICMS. Um dos problemas relativos à tributação diz respeito à fixação da pauta sobre a qual incide o ICMS. O cálculo do ICMS é feito em uma base fixa, chamada de preço de pauta (IEL, 2000). Muitas vezes esse valor é estabelecido acima dos preços praticados no mercado, como forma de aumentar a arrecadação.

**Tabela 2.** Pauta fiscal para ovinocultura em Mato Grosso do Sul.

Descrição	Unidade	Valor (R\$)
Ovino macho/fêmea para cria	Cabeça	100,00
Ovino macho/fêmea para abate	Cabeça	90,00
Ovino macho/fêmea controlado para cria/recria	Cabeça	600,00
Ovino macho/fêmea registrado para cria/recria	Cabeça	1.100,00
Ovino macho/fêmea até 2 meses (cordeiro)	Cabeça	9,00

Fonte: Mato Grosso do Sul (2007).

A pauta fiscal para a ovinocultura em Mato Grosso do Sul está estabelecida da forma demonstrada na Tabela 2, conforme Mato Grosso do Sul (2007).

Para os outros estados do Centro-Oeste, a pauta fiscal está demonstrada na Tabela 3. Analisando essa tabela, em conjunto com a Tabela 2, fica clara a disparidade que existe entre os estados do Centro-Oeste no estabelecimento de suas pautas fiscais, característica que também é apontado como um dos problemas da política tributária brasileira. Até mesmo a classificação dos animais é feita de forma distinta.

Foi realizado levantamento dos preços praticados em Mato Grosso do Sul por dois frigoríficos, como pode ser visto na Tabela 4 e na Tabela 5. Essas duas plantas são responsáveis pela maior quantidade de abates no estado e deve ser notado que os valores estabelecidos na pauta fiscal (Tabela 2) são superiores àqueles que o mercado pratica.

Um efeito que se espera da redução do ICMS é a queda do abate clandestino. Contudo, esse é um efeito cuja dimensão ainda está por ser medida. Deve-se observar que a clandestinidade não está vinculada apenas à cobrança de ICMS, mas também à cobrança de outros tributos e, principalmente, aos custos relativos ao cumprimento da legislação sanitária (IEL, 2000).

Conforme Fapex e Sebrae (2006a), a clandestinidade do abate configura-se em um sério problema. Além de diminuir a arrecadação tributária do País, gera problemas para a indústria frigorífica legalizada.

Silva (2002) afirma que é difícil precisar o consumo de carne ovina no Brasil, em fun-

**Tabela 4.** Preço do ovino ao produtor no frigorífico Tatuíbi, em Cassilândia, MS, dezembro de 2007.

Descrição	Preço (R\$ por @)
Animais com 10 kg a 20 kg de carcaça	75,00
Animais fora do padrão	65,00

**Tabela 5.** Preço do ovino ao produtor no frigorífico JS, em Campo Grande, MS, dezembro de 2007.

Descrição	Preço (R\$ por @)
Ovelha magra	60,00
Ovelha gorda	70,00
Borrego	80,00
Cordeiro	93,50

ção do elevado nível de autoconsumo nas propriedades rurais. Estima-se entre 0,6 kg e 1 kg por habitante por ano o consumo brasileiro de carne ovina (SILVA, 2002; SEBRAE, 2006). Por outro lado, segundo Neto (2004), há uma tendência de declínio do autoconsumo nas propriedades, crescendo a comercialização em supermercados e açougues.

Assumindo-se o valor mais baixo demonstrado acima, pode-se estimar um consumo de cerca de 113 mil toneladas. Campos (1999), citando diversos autores, mostra que o tamanho médio da carcaça de ovino no Brasil é de 14 kg. Então, o consumo de carne ovina no Brasil equivale às carcaças de aproximadamente 8,1 milhões de

**Tabela 3.** Pauta fiscal para ovinocultura, Goiás e Mato Grosso.

Descrição	Unidade	GO	GO	MT
		Interna Valor (R\$)	Interestadual Valor (R\$)	Valor (R\$)
Ovino macho/fêmea para abate	Cabeça	40,00	45,00	103,00
Ovino macho/fêmea para cria	Cabeça	30,00	34,00	77,00

Fonte: Goiás (2007) e Mato Grosso (2007).

cabeças. Nesse sentido, a importação do Uruguai equivale a cerca de 334 mil cabeças, conforme Brasil (2008). Portanto, o abate nacional deveria chegar a 7,737 milhões de cabeças, ou 49,6 % do rebanho total. Esse valor está próximo do que Couto (2003), utilizando dados da FAO, mostrou que vem sendo observado no mercado mundial, onde o abate chegou a 489,1 milhões de cabeças em 2002, significando 47,3 % do rebanho total.

Se for acompanhado o resultado brasileiro de abate de 49,6 % do rebanho anualmente, para o rebanho de 439.782 cabeças que o IBGE (2007) estima para Mato Grosso do Sul, tem-se que são encaminhados para abate 218.132 animais por ano nesse estado, dos quais somente 8,5 % é abatido com inspeção sanitária.

Na Tabela 6 pode ser vista a evolução dos abates de ovinos inspecionados em Mato Grosso do Sul, desde o decreto que criou o Proape, em 2003, de acordo com o Serviço de Inspeção Federal (2008). Conforme a Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal (2007), não existem estabelecimentos com inspeção sanitária estadual autorizados a abater ovinos em Mato Grosso do Sul. Ocorreu um incremento expressivo do abate fiscalizado após a inauguração do frigorífico especializado em 2003, em Campo Grande.

**Tabela 6.** Evolução dos abates de ovinos com inspeção federal no Brasil e em Mato Grosso do Sul, entre os anos 2003 e 2007.

Ano	Abate no Brasil	Abate em Mato Grosso do Sul	Abate em Mato Grosso do Sul (%)
2003	79.036	0	0,00
2004	135.076	0	0,00
2005	162.221	687	0,42
2006	228.516	8.645	3,78
2007	267.533	18.544	6,93

Fonte: Serviço de Inspeção Federal (2008).

Portanto, existe uma quantidade aproximada de 200 mil animais que é utilizada para autoconsumo nas propriedades rurais, que é enviada para abate nos estados vizinhos e que alimenta o abate clandestino.

O frigorífico Margem, de Rio Verde, GO, tem 19,4 % do abate de ovinos oriundos de Mato Grosso do Sul, o que significou 1.733 cabeças entre janeiro e agosto de 2006 (SANTOS, 2007). Mesmo sem contar com frigoríficos com inspeção federal, o Estado do Paraná levou 545 animais de Mato Grosso do Sul para abate com inspeção estadual (SILVA, 2004).

Ainda que não se disponha de informações a respeito de quantos animais foram levados para abate no Estado de São Paulo, pode-se ver que, em relação ao tamanho do rebanho de Mato Grosso do Sul (439.782 cabeças), é pequena a quantidade de ovinos abatida de forma legal nos estados vizinhos.

Sendo assim, pode-se inferir que a maior parte dos ovinos vendidos em Mato Grosso do Sul sai do estado sem emissão de guia de trânsito animal ou então entram no mercado local de forma clandestina.

Como cada animal abatido deveria gerar uma receita de R\$ 6,30 ao estado, somente nessa etapa existe uma perda estimada em R\$ 1.336.570,02. Isso sem contar o que deixa de ser gerado com o ICMS oriundo da comercialização da carne, que é gravada em 3 % para operações dentro do estado e 4 % para operações interestaduais.

Ao mesmo tempo, o produtor que vende seus animais para o abate clandestino deixa de receber o valor correspondente ao crédito do Proape, gerando prejuízos também no setor primário.

Em Campo Grande, Sorio et al. (2007)<sup>3</sup> encontraram 22,2 % dos estabelecimentos varejistas vendendo carne ovina oriunda do abate clandestino. Esses estabelecimentos sempre são abastecidos diretamente por algum criador que faz o abate em sua propriedade rural e não

<sup>3</sup> SORIO, A.; FAGUNDES, M. B. B.; LEITE, L. R. R. Oferta de carne ovina no varejo de Campo Grande (MS): uma abordagem de marketing. 2007. 25 p. Não publicado.

por um abatedouro sem registro. E os cortes nesses estabelecimentos são vendidos cerca de 14 % mais baratos do que nos locais onde a carne vendida provém de locais com inspeção sanitária do abate.

Esses fatos corroboram o que dizem Fapec e Sebrae (2006b), que afirmam que muitos criadores do Mato Grosso do Sul abatem animais clandestinamente, entregando-os diretamente para açougues, como forma de aumentar suas margens.

Analisando especificamente as metas do subprograma de apoio à criação de ovinos e caprinos em Mato Grosso do Sul, chega-se a algumas constatações, que podem ser vistas na Tabela 7.

**Tabela 7.** Resultados obtidos pelo Proape em relação às metas de 2007.

Descrição	Meta (quantidade)	Resultado (quantidade)	Resultado (% da meta)
Núcleos de produtores	20	10	50,0
Produtores cadastrados	200	78	39,0
Indústrias cadastradas	4	2	50,0
Abate inspecionado	25.000	15.978	63,9

Dos 1.248 produtores que são cadastrados na Associação Sulmatogrossense de Criadores de Ovinos (Asmaco), somente 78 criadores estão cadastrados para receber os incentivos oriundos do Proape. Ou seja, atingiu-se 39 % da meta de 200 produtores estabelecida em 2003.

Isso demonstra que a simples concessão de incentivos fiscais não foi capaz de estimular os produtores locais a se integrarem a um programa de apoio à cadeia produtiva.

Existem núcleos oficializados de produtores nos seguintes municípios: Anaurilândia, Campo Grande, Corumbá, Coxim, Dourados, Eldorado, Miranda, Ponta Porã, Três Lagoas e

São Gabriel do Oeste, totalizando dez núcleos. Ainda existem alguns núcleos informais, formados por 2 a 4 produtores, em vários locais de Mato Grosso do Sul. Antes da instituição do Proape, havia somente um núcleo de produtores, justamente em Campo Grande. Apesar do significativo crescimento na organização dos produtores, alcançou-se somente 50 % da meta estabelecida.

O cadastro dos frigoríficos no Proape atingiu duas indústrias das três que abatem ovinos com inspeção sanitária em Mato Grosso do Sul. O frigorífico não cadastrado, em Cassilândia, possivelmente é reflexo do fato de não haver núcleos de produtores em sua região de influência.

Finalmente, o abate inspecionado alcança 63,9 % da meta, sendo o resultado mais consistente do Proape. Deve ser registrado, no entanto, que a maior quantidade desses abates ocorrem em uma única planta frigorífica, estabelecida em Campo Grande.

## Conclusões

Efetando-se uma análise das características dos incentivos concedidos ao longo dos últimos anos para a ovinocultura, observa-se que esses incentivos não parecem incorporar mecanismos de estímulo à modernização tecnológica das empresas, nem ao treinamento e aperfeiçoamento técnico da mão-de-obra empregada. Esses incentivos não prevêm, também, a indução da interação entre empresas, clientes e fornecedores nem possuem mecanismos de estímulo à criação de vantagens competitivas dinâmicas permanentes para Mato Grosso do Sul.

Nesse sentido, cabe ressaltar que mesmo o Proape, que condiciona a obtenção de benefícios de ICMS pelo produtor considerando fatores como nível tecnológico da exploração e adoção de boas práticas de produção, não parece possuir mecanismos capazes de estimular a incorporação do desenvolvimento tecnológico nem a busca de atuação coordenada por parte dos produtores e empresas locais.

Por outro lado, apesar de as metas estabelecidas para o Proape estarem distantes de serem alcançadas, é inegável que ocorreu um avanço na organização da cadeia produtiva da ovinocultura em Mato Grosso do Sul após a implantação desse programa. Isso pode ser visto com o aumento dos núcleos de produtores em todo o estado e com o aumento do abate com inspeção sanitária. De qualquer maneira, a quantidade de produtores cadastrados no Proape é muito pequena se for comparada à quantidade de associados da Asmaco, demonstrando que a concessão de incentivos fiscais, por si só, não consegue atrair os agentes do SAG.

No entanto, a evolução dos abates inspecionados em Mato Grosso do Sul coincide com a inauguração do frigorífico especializado em Campo Grande, o que dificulta avaliar até que ponto o Proape teve efeito indutor como programa de política pública para o setor.

O sistema atual de tributação é apontado como um fator que favorece a existência do abate clandestino, que é muito grande em Mato Grosso do Sul, sendo várias vezes superior ao abate inspecionado. Isso provoca uma perda de receita significativa e causa riscos à saúde da população.

Para que se consiga estabelecer melhor o impacto das políticas fiscais destinadas à ovinocultura, é necessário determinar a quantidade de ovinos que tem como destino o abate em outros estados da federação, para poder precisar o tamanho do abate clandestino em Mato Grosso do Sul e os prejuízos causados por ele.

## Referências

AAKER, D. A.; KUMAR, V.; DAY, G. S. **Pesquisa de marketing**. São Paulo: Atlas, 2001.

AGÊNCIA ESTADUAL DE DEFESA SANITÁRIA ANIMAL E VEGETAL. **Serviço de inspeção estadual – estabelecimentos com SIE**. Disponível em: <[www.sgi.ms.gov.br/pantaneiro/sites/iagro/index.php?templat=vis&site=107&id\\_comp=447&id\\_reg=106&voltar=lista&site\\_reg=107&id\\_comp\\_orig=447](http://www.sgi.ms.gov.br/pantaneiro/sites/iagro/index.php?templat=vis&site=107&id_comp=447&id_reg=106&voltar=lista&site_reg=107&id_comp_orig=447)>. Acesso em: 28 nov. 2007.

BONELLI, R. **Políticas de competitividade industrial no Brasil: 1995/2000**. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. 49 p.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Comércio exterior brasileiro**. Disponível em: <[www.agricultura.gov.br/portal/page?\\_pageid=33,969929&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www.agricultura.gov.br/portal/page?_pageid=33,969929&_dad=portal&_schema=PORTAL)>. Acesso em: 15 jan. 2008

CAMPOS, R. T. Uma abordagem econométrica do mercado potencial de carne de ovinos e caprinos para o Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 1, p. 26-47, jan./mar. 1999.

COUTO, F. A. A. Dimensionamento do mercado de carne ovina e caprina no Brasil. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE OVINOS E CAPRINOS, 2., 2003, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: Emepa, 2003. p. 71-81.

ELALI, A. **O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional**. São Paulo: MP, 2005.

FAPEC. SEBRAE. **Atualização de dados dos estudos da cadeia produtiva de bovinocultura no estado de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande: Faprec: Sebrae, 2006a. 125 p.

FAPEC. SEBRAE. **Proposta de elaboração de estudo da cadeia produtiva da ovinocultura em Mato Grosso do Sul**. Campo Grande: Faprec: Sebrae, 2006b. 97 p.

GOIÁS. Secretaria de Fazenda de Goiás. **Pauta fiscal**. Disponível em: <[www.sefaz.go.gov.br](http://www.sefaz.go.gov.br)>. Acesso em: 26 nov. 2007.

IBGE. **Efetivo dos rebanhos por tipo de rebanho**. Disponível em: <[www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?t&o=20&i=P&c=73](http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?t&o=20&i=P&c=73)>. Acesso em: 2 dez. 2007.

IEL. **Estudo sobre a eficiência econômica e competitividade da cadeia agroindustrial da pecuária de corte no Brasil**. Brasília, DF: IEL, 2000. 398 p.

IPLAN. Instituto de Planejamento de Gestão Governamental. **Plano regional de desenvolvimento sustentável da Grande Dourados**. Campo Grande, MS: Iplan, 2001. 80 p.

MATO GROSSO. Secretaria de Fazenda de Mato Grosso. **Pauta fiscal**. Disponível em: <[www.sefaz.mt.gov.br/portal/leg/leg.php](http://www.sefaz.mt.gov.br/portal/leg/leg.php)>. Acesso em: 26 nov. 2007.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Fazenda de Mato Grosso do Sul. **Pauta fiscal**. Disponível em: <[www.sefaz.ms.gov.br](http://www.sefaz.ms.gov.br)>. Acesso em: 26 nov. 2007.

NETO, A. D. B. Análise sistêmica e mercadológica aplicada à definição de objetivos de seleção em ovinos Santa Inês. In: SIMPÓSIO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE MELHORAMENTO ANIMAL, 5., 2003, Pirassununga. **Anais...** Pirassununga: USP, 2004. 13 p.

PORTER, M. E. **A vantagem competitiva das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

POSSAS, M. L. Concorrência shumpeteriana. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Org.). **Economia industrial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002. p. 415-429.

SANTOS, R. Um sistema para colocar carne no prato. **Revista O Berro**, Uberaba, n. 98, p. 14-98, fev. 2007.

SEBRAE. **Informações de mercado sobre caprinos e ovinos.** Brasília, DF: Sebrae, 2006. 73 p.

SCHUMPETER, J. A. **A teoria do desenvolvimento econômico.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SERVIÇO DE INSPEÇÃO FEDERAL. **Quantidade de abate estadual por ano e espécie.** Disponível em: <[extranet.agricultura.gov.br/sigsif\\_cons/lap\\_abate\\_estaduais\\_cons](http://extranet.agricultura.gov.br/sigsif_cons/lap_abate_estaduais_cons)>. Acesso em: 15 jan. 2008.

SILVA, R. R. **O agronegócio brasileiro da carne caprina e ovina.** Salvador: Edição do autor, 2002. 111 p.

SILVA, R. C. P. A. **A ovinocultura do Paraná no contexto nacional e mundial:** um breve diagnóstico situacional. Curitiba: Seab, 2004, 16 p.

SORIO, A. Ovinos e caprinos em sistema Voisin nas regiões semiáridas do nordeste e do centro-oeste brasileiro. In: SORIO JUNIOR, H. (Ed.). **Pastoreio Voisin:** teorias, práticas, vivências. Passo Fundo: UPF, 2003. p. 340-362.