

JUNHO 2020

BENEFÍCIOS FISCAIS NO
RIO GRANDE DO SUL:

UMA ANÁLISE ECONÔMICA DOS INCENTIVOS · ICMS



RESUMO

GOVERNADOR
Eduardo Leite

VICE-GOVERNADOR
Ranolfo Vieira Júnior

SECRETÁRIO DE ESTADO DA FAZENDA
Marco Aurelio Santos Cardoso

SECRETARIO ADJUNTO DA FAZENDA
Jorge Luís Tonetto

SUBSECRETÁRIO DA RECEITA ESTADUAL
Ricardo Neves Pereira

EQUIPE TÉCNICA

Sérgio Wulff Gobetti – Coordenador do Grupo Técnico (economista do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, cedido à Sefaz-RS)

Letícia Lagemann – Divisão de Estudos Econômicos da Receita Estadual

Fernando Maccari Lara – Divisão de Estudos Econômicos e Fiscais do Tesouro Estadual

Carla Monteiro e Katrine Guewehr – Equipe de estatísticos da StatSoft (Núcleo Sefaz-RS)

Júlio César Graziotin – Ex-auditor fiscal da Receita Estadual

Eugênio Lagemann – Ex-auditor fiscal da Receita Estadual e ex-professor do Departamento de Economia da UFRGS

Fernando Ioannides Lopes da Cruz, Rodrigo Daniel Feix e Sérgio Leusin Júnior – Departamento de Economia e Estatística da Seplog-RS

Luciana de Andrade Costa e Marcos Tadeu Caputi Lélis – Programa de Pós-Graduação em Economia da Unisinos

Maria Carolina Gullo – Departamento de Economia da Universidade de Caxias do Sul

Nelson Leitão Paes, Rodrigo Leandro de Moura e Igor Vinicius de Souza Geracy – Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia

PROJETO GRÁFICO
Kelin Alida Räsch Ströher

Secretaria de Estado da Fazenda do Rio Grande do Sul
Avenida Mauá, 1155 – 5º andar – Centro Histórico – Porto Alegre, RS – CEP 90030-080
www.fazenda.rs.gov.br – www.facebook.com/sefazrs

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo desta publicação desde que mencionada a fonte.

APRESENTAÇÃO



Os estudos deste relatório visam a dar maior transparência à sociedade sobre o volume de recursos públicos que são renunciados pelas diferentes políticas de desoneração e, ao mesmo tempo, aferir se essas políticas estão produzindo os resultados esperados em termos de desenvolvimento econômico e social.

APRESENTAÇÃO

O presente relatório de análise dos incentivos fiscais do ICMS no Rio Grande do Sul se insere em dois dos eixos estratégicos de ação da atual administração estadual: o aprimoramento dos mecanismos de governança e gestão e a busca por uma situação de maior equilíbrio fiscal de longo prazo, que contribua para recuperar a capacidade de investimento do Estado. Em outras palavras, os estudos empreendidos para a elaboração deste relatório visam a dar maior transparência à sociedade sobre o volume de recursos públicos que são renunciados pelas diferentes políticas de desoneração e, ao mesmo tempo, aferir se essas políticas estão produzindo os resultados esperados em termos de desenvolvimento econômico e social.

Além dessas motivações, que buscam responder a uma inquietação permanente no Rio Grande do Sul – equilibrar as contas do setor público e tornar a ação estatal mais eficiente –, esse estudo também contribui para colocar o Estado na vanguarda nacional das discussões suscitadas pelas propostas de reforma tributária e de regulação da guerra fiscal, prevista na Lei Complementar 160/2017 e no convênio 190/2017, do Confaz.

O grupo técnico responsável pelos estudos foi criado para auxiliar o Comitê de Controle e Gestão de Incentivos Fiscais, instituído pelo Decreto 54.581/2019, e contou com a participação de técnicos da Secretaria da Fazenda e do Departamento de Economia e Estatística da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, além de pesquisadores de duas universidades gaúchas – a Universidade de Caxias do Sul, cidade que concentra o principal polo da indústria metalmeccânica do Estado, e a Unisinos, oriunda da região do polo coureiro-calçadista gaúcho.

Além dessa união de esforços local, o trabalho contou com apoio do Ministério da Economia, que designou especialistas em avaliação de políticas públicas para analisar os impactos dos incentivos fiscais do ICMS sobre o nível de emprego no Rio Grande do Sul. Em convênio inédito assinado pelo Estado com a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia, foi possível constituir um grupo multidisciplinar para estudar os incentivos fiscais do ICMS.

Ao resgatar o histórico dos benefícios no Estado, destacando especialmente a transição realizada na década de 1990 do modelo de incentivos às empresas via transferência direta de recursos do Tesouro Estadual para o modelo atual de incentivo via crédito presumido, isenções e reduções de alíquotas ou base de cálculos, o estudo nos traz à realidade de 2020. Garante dados para analisar em mais detalhes os potenciais efeitos dinâmicos gerados pelos diferentes instrumentos de incentivo fiscal, de modo que se possa separar aqueles que são realmente imprescindíveis dos que devem ser revistos, seja em termos quantitativos ou qualitativos.

Com todas as limitações que um trabalho tão complexo apresenta, cumpre seu papel de ser instrumento estratégico para guiar as políticas públicas do Estado na gestão das desonerações fiscais e garante sua contribuição técnica para as discussões nacionais sobre o tema.

Marco Aurelio Santos Cardoso
SECRETÁRIO DE ESTADO DA FAZENDA



RESUMO

Os benefícios fiscais são um dos instrumentos mais importantes de que os governos dispõem para tentar interferir no crescimento de curto prazo da economia e também na trajetória de desenvolvimento de médio e longo prazos. Como toda política pública, porém, a concessão de benefícios está sujeita a insucessos, seja por erros na sua concepção e implementação, seja por fatores não previstos e não controlados pelos administradores públicos.

No caso brasileiro, em geral, a crise econômica dos últimos anos disseminou a percepção por diversos atores políticos e sociais de que os incentivos fiscais – além dos subsídios financeiros e creditícios, como os oferecidos por bancos públicos – majoritariamente falharam e devem ser revistos. No caso gaúcho, em particular, essa percepção tem sido amplificada diante da grave crise financeira e fiscal do Estado, que tem imposto sacrifícios significativos não só a parcelas dos servidores públicos, mas também da sociedade, que deixam de contar – devido à insuficiência de recursos – com os níveis desejados de investimento e gasto públicos em áreas essenciais.

Diante desse quadro, o secretário da Fazenda do Rio Grande do Sul criou um grupo técnico com o objetivo de analisar os incentivos oferecidos pelo Estado por meio do seu mais importante imposto, o ICMS. O projeto envolveu a participação de diversos técnicos e pesquisadores de dentro e de fora do setor público, que durante aproximadamente 10 meses, entre agosto de 2019 e maio de 2020, se dedicaram a produzir um diagnóstico que visa a contribuir para o aperfeiçoamento dessa importante política pública de estímulo e proteção da economia gaúcha.

Para cumprir esse objetivo, o primeiro desafio foi resgatar a história dos incentivos fiscais e oferecer um panorama de como eles evoluíram ao longo das últimas décadas, inclusive depurando as estimativas de renúncia fiscal anteriormente divulgadas. Aplicando o conceito de “gasto tributário”, verificou-se que os benefícios fiscais do ICMS somam a cifra atual de aproximadamente R\$ 8 bilhões, incluindo nesse montante três distintas categorias: as isenções e reduções de base de cálculo, os créditos presumidos e as desonerações concedidas para as pequenas e microempresas no âmbito do chamado Simples Nacional e do Simples Gaúcho.

TABELA 1 • Desonerações e "gasto tributário" do ICMS-RS (em R\$ milhões):

Tipos de desoneração do ICMS	2015	2016	2017	2018	2019
Isenções operacionais (A)	385	429	448	519	586
Isenções com efeito de diferimento (B)	1.415	1.753	1.731	2.172	1.923
Insumos agropecuária e prod. ração	1.092	1.389	1.229	1.522	1.528
Transporte de carga para contribuinte	323	364	502	650	395
Demais isenções	1.178	1.293	1.359	1.385	1.508
Reduções de base de cálculo	1.521	1.664	1.757	2.015	1.842
Créditos presumidos	2.497	2.544	2.630	2.907	3.121
Simples nacional/gaúcho	1.526	1.565	1.618	1.613	1.780
d/q renúncia adicional RS	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	456
Total (C)	8.521	9.247	9.542	10.611	10.761
Gasto tributário efetivo (C-A-B)	6.721	7.066	7.363	7.920	8.251
Gasto tributário (% PIB)	1,76%	1,73%	1,74%	1,73%	1,72%

O “gasto tributário” é inferior ao montante das desonerações porque parte destas não reduz efetivamente a arrecadação, como é o caso das denominadas isenções operacionais (aplicadas sobre circulação de vasilhames vazios e de mercadorias expostas em feiras, por exemplo) e das que possuem efeito similar ao diferimento, ou seja, quando na prática o imposto não recolhido em determinado elo da cadeia produtiva e de serviço acaba sendo posteriormente pago em outras fases de agregação de valor ou na venda ao consumidor final.

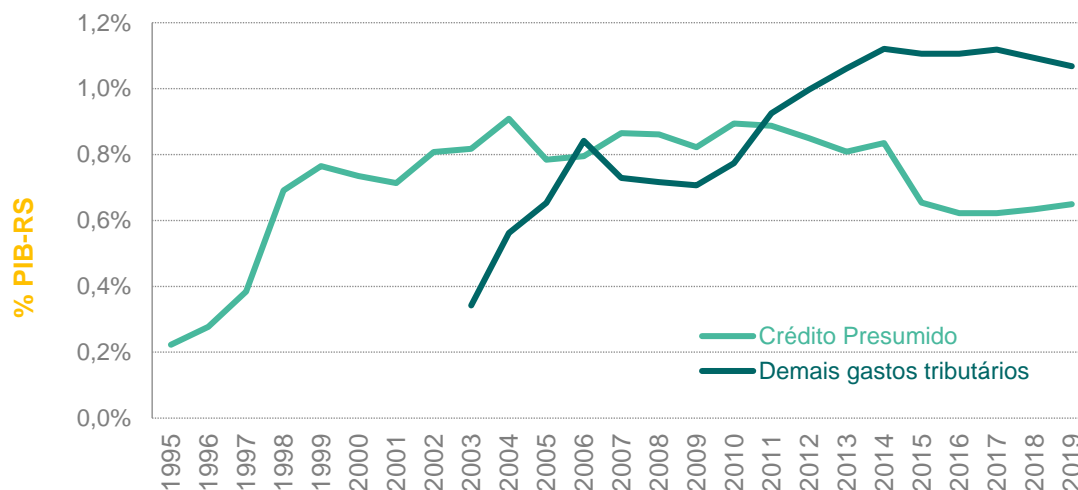
Por outro lado, é importante diferenciar os benefícios fiscais quanto ao grau de discricionariedade do governo estadual, ou seja, quanto ao grau de dependência em relação a decisões tomadas no âmbito estadual. Enquanto o crédito presumido, por exemplo, é o instrumento por excelência da política de incentivo fiscal a empresas e setores econômicos e depende de decisões estaduais, as isenções e reduções de base de cálculo geralmente decorrem de acordos nacionais no âmbito do Confaz. Ou seja, são tratamentos tributários normalmente harmonizados na federação e não possuem qualquer efeito sobre a guerra fiscal, embora o Estado tenha a prerrogativa de não conceder esses benefícios.

Os benefícios fiscais do Simples também podem ser divididos em duas partes: cerca de três quartos da desoneração de ICMS decorre da legislação nacional, que reduz a carga tributária das pequenas e microempresas, mas um quarto da renúncia se deve à redução adicional de alíquotas prevista na legislação estadual, que pode ser revista a qualquer momento.

Numa perspectiva histórica, as estimativas produzidas pelo grupo técnico de avaliação dos incentivos fiscais mostra que existem duas dinâmicas distintas: por um lado, os benefícios fiscais via “crédito presumido” cresceram aceleradamente em proporção do PIB gaúcho no final dos anos 1990 e se estabilizaram desde 2003 em torno de 0,8% do PIB (com uma pequena queda para 0,6% do PIB no último quadriênio). Já os demais gastos tributários (isenções, reduções de base de cálculo e Simples), ao contrário, cresceram fortemente entre 2003 e 2012 e posteriormente se estabilizaram em torno de 1,1% do PIB.

Nesse sentido, os incentivos fiscais relacionados à guerra fiscal, tanto por estímulo a novos investimentos quanto para proteção da economia gaúcha, parecem ter perdido peso em relação às desonerações que tendem a beneficiar o consumidor ou os pequenos negócios, como no caso do Simples, cujo custo em proporção do PIB mais do que duplicou em duas décadas.

Evolução histórica dos incentivos fiscais no RS:



Comparativamente a outras unidades federadas, pode-se dizer que o grau de incentivo fiscal concedido pelo governo do Rio Grande do Sul (principalmente quando avaliado pelo peso do crédito presumido sobre a receita potencial, 8%) é mediano, situando-se no mesmo patamar de estados em situação fiscal semelhante (como Rio de Janeiro e Minas Gerais), mas abaixo dos estados que têm liderado a guerra fiscal, incluindo os dois vizinhos da Região Sul.

Contudo, essa análise comparativa enfrentou inúmeras lacunas informacionais e falta de uniformidade metodológica na forma como os estados divulgam suas renúncias fiscais, em cumprimento ao determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Algumas unidades federadas, por exemplo, só explicitam nos demonstrativos públicos parte dos seus benefícios fiscais, ocultando alguns incentivos da guerra fiscal, como é o caso do Espírito Santo e Distrito Federal.

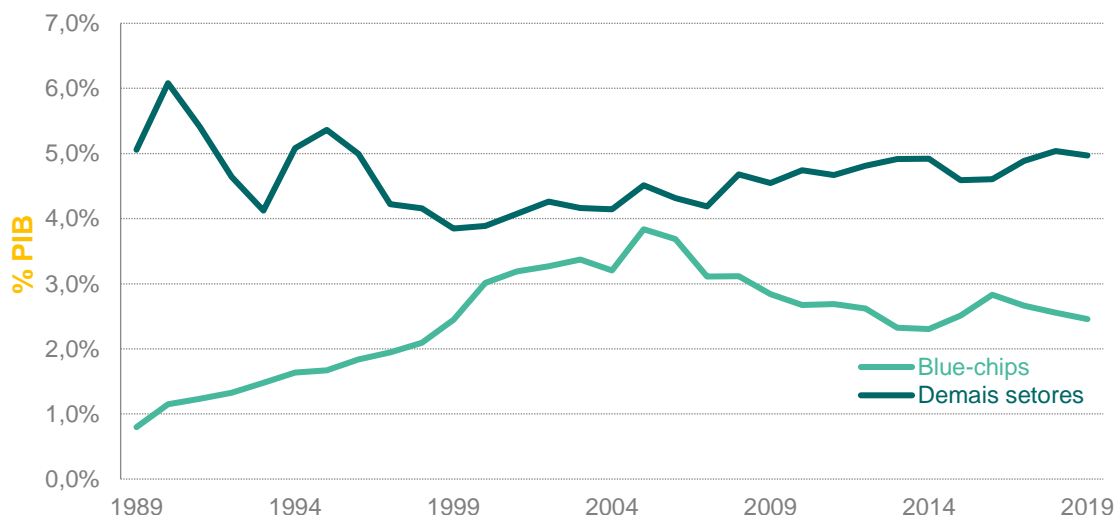
No quesito da transparência, por sinal, o Rio Grande do Sul é talvez o Estado que hoje mais informações apresente ao público sobre os valores e modalidades de benefício fiscal. Com o intuito de obter informações de outros estados em formato semelhante e estimular a padronização de metodologia, a Secretaria de Fazenda chegou a encaminhar ofícios às demais unidades federadas, mas as respostas foram poucas e, em geral, bastante parciais, inviabilizando uma análise comparativa mais completa.

TABELA 2 • Comparação da renúncia de ICMS estimada para 2018 (R\$ milhões):

UF	Isonções e RBC	Crédito Presumido	Simples e outros	Renúncia total	Receita	CP/RecPot	Renúncia/RecPot	Obs. abrangência estimativas
AC	96	37		133	1.413	3%	9%	cobertura completa
AL		743		743	4.268	15%	15%	
AM	570	5.836		6.406	9.276	39%	41%	cobertura completa
AP	51	31		81	855	3%	9%	não inclui convênios Confaz
BA		2.966		2.966	23.508	11%	11%	não inclui convênios Confaz
CE		923		923	11.967	7%	7%	cobertura parcial
DF	1.140	29		1.169	8.135	0%	13%	só inclui benefícios gerais (tipo Confaz)
ES	1.126			1.126	10.136	0%	10%	cobertura muito parcial, sem importados
GO	1.639	5.879		7.518	15.691	27%	32%	cobertura completa
MA	219	850	349	1.417	6.950	11%	17%	cobertura completa
MG	375	4.141	113	4.629	49.228	8%	9%	não inclui convênios Confaz
MS	369	2.607	39	3.015	8.569	23%	26%	estimado por dados de 2012
MT	432	1.992	1.008	3.431	10.438	16%	25%	cobertura completa
PA	29		4	33	10.918	n.d.	0%	só inclui benefícios gerais (tipo Confaz)
PB		1.545		1.545	5.547	22%	22%	
PE		1.982		1.982	15.665	11%	11%	não inclui convênios Confaz
PI	187	208	157	551	4.482	4%	11%	
PR	4.092	3.358	1.703	9.154	30.081	10%	23%	cobertura completa
RJ				9.532	42.388	n.d.	18%	cobertura completa
RN	24	332	57	414	5.662	6%	7%	
RO	19	398		418	3.695	10%	10%	valores divergentes a cada ano
RR	50		22	72	880	n.d.	8%	só inclui benefícios gerais (tipo Confaz)
RS	3.400	2.969	1.613	7.982	34.839	8%	19%	cobertura completa (ajustada)
SC	1.550	3.989	189	5.728	21.307	16%	21%	exclui parte dos benefícios para importação
SE		Única UF sem qualquer informação			3.458	n.d.	n.d.	
SP	6.469	8.588		15.057	139.025	6%	10%	cobertura não está clara
TO	114	193		307	2.852	6%	10%	
Total	21.950	49.596	5.254	86.332	481.231	9%	15%	critérios muito variáveis

A análise das séries históricas também mostra que a redução da arrecadação de ICMS em decorrência da ampliação dos benefícios fiscais para os setores econômicos mais tradicionais foi compensada pelo aumento da carga tributária sobre as mercadorias submetidas à tributação exclusiva no destino, as chamadas *blue-chips* (combustíveis, energia e comunicações), que hoje respondem por um terço da receita do imposto. Ou seja, no longo prazo, a arrecadação de ICMS não caiu em decorrência da guerra fiscal, mas teve sua composição profundamente alterada e descolada do valor adicionado da economia.

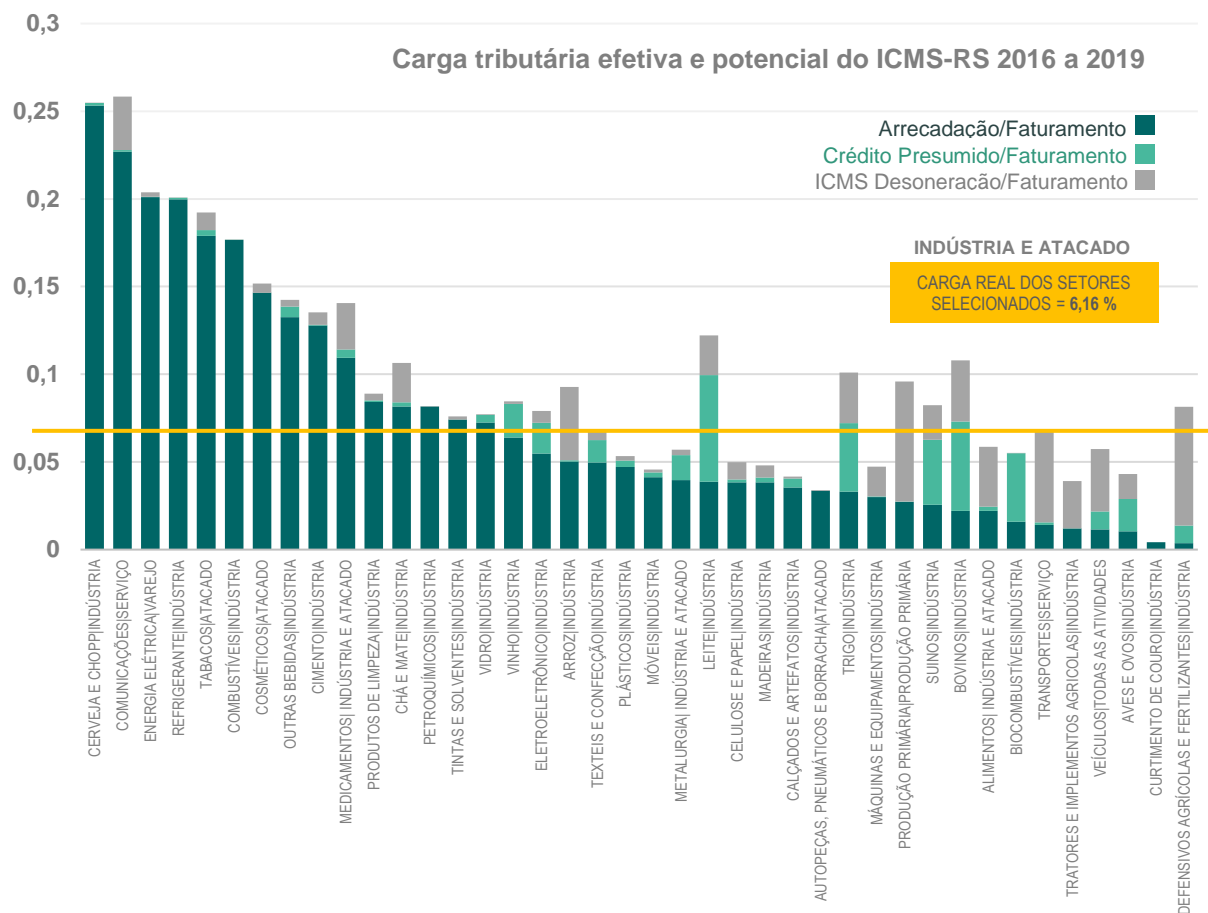
Carga tributária do ICMS: blue-chips vs. demais setores:



Enquanto as *blue-chips* são tributadas a uma alíquota de até 30%, muitos setores econômicos têm sua carga tributária efetiva reduzida para patamares inferiores a 10% e, em alguns casos, bastante próximos de zero (como a cadeia da agroindústria, desde os fabricantes de fertilizantes à indústria de alimentos). Isso se explica tanto pelas alíquotas mais baixas aplicadas sobre esses setores, quanto pelos incentivos fiscais de diferentes naturezas.

A redução da arrecadação de ICMS em decorrência da ampliação dos **benefícios fiscais** para os setores econômicos mais tradicionais foi compensada pelo aumento da carga tributária sobre as mercadorias submetidas à tributação exclusiva no destino, as chamadas *blue-chips*.

O gráfico abaixo mostra a elevada heterogeneidade de carga tributária efetiva e potencial (ou seja, quando somada aos benefícios fiscais), medida em proporção do faturamento.



A partir desses resultados e dos dados de consumo da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), realizaram-se simulações que demonstraram que essa grande diferença de carga tributária do ICMS, por setor ou por tipo de mercadoria, amplia e não atenua a regressividade do imposto. Isso porque, embora alguns produtos que pesam na cesta de consumo das classes mais baixas tenham baixa carga tributária (como carnes e laticínios), há outros itens e serviços que também pesam no bolso dos mais pobres e são muito tributados (como combustíveis, energia e comunicações).

Além disso, há produtos não essenciais consumidos quase exclusivamente pelas classes médias e altas, como automóveis, que possuem uma carga tributária mais baixa do que a média do ICMS. Dessa forma, segundo as estimativas realizadas, cerca 40% dos benefícios fiscais ao consumidor beneficiam a parcela dos 20% mais ricos.

Abaixo se demonstra que o ICMS custa em média 14,7% sobre a renda das famílias mais pobres e apenas 3,4% sobre a renda das famílias mais ricas. Ademais, a tabela a seguir mostra que a contribuição das famílias de renda baixa ou média para a receita do ICMS (5,1%, 8,1% e 29%) é maior do que sua participação no consumo (4,8%, 7,5% e 25,7%); o que significa que a regressividade é maior do que se houvesse uma alíquota única sobre o consumo. Ou seja, a carga tributária sobre o consumo dos mais pobres é maior do que a que incide sobre os mais ricos.

TABELA 3 • Participação de cada classe de renda na variável de interesse, RS (2017-2018):

Variável	Total	Classes de rendimento total e variação patrimonial mensal familiar (R\$)						
		Até 1.908	Mais de 1.908 a 2.862	Mais de 2.862 a 5.724	Mais de 5.724 a 9.540	Mais de 9.540 a 14.310	Mais de 14.310 a 23.850	Mais de 23.850
População	100%	9,7%	13,4%	35,5%	22,6%	10,0%	5,7%	2,9%
Renda monetária	100%	2,4%	5,4%	21,9%	24,2%	16,7%	14,0%	15,5%
Consumo amplo	100%	4,8%	7,5%	25,7%	24,3%	15,6%	12,6%	9,5%
Consumo bens ICMS	100%	5,0%	7,9%	27,6%	24,8%	14,9%	11,5%	8,3%
ICMS	100%	5,1%	8,1%	29,0%	25,2%	14,3%	10,8%	7,5%
ICMS/Renda	7,0%	14,7%	10,7%	9,3%	7,3%	6,0%	5,4%	3,4%
ICMS/Consumo	14,4%	14,6%	14,8%	15,1%	14,6%	13,8%	13,5%	13,0%

Logo, os resultados mostram que a seletividade de alíquotas e a política de isenções do ICMS, mesmo quando geradores de redução de preço ao consumidor, são instrumentos pouco eficientes do ponto de vista distributivo, já que o Estado abre mão de uma quantia relevante de receitas para beneficiar muitas vezes quem não precisa.

Por outro lado, a análise dos incentivos fiscais aos empreendimentos produtivos (via crédito presumido) demonstrou, em primeiro lugar, que existe uma enorme heterogeneidade inter e intrasetorial no grau de beneficiamento das empresas (como evidenciado nas Tabelas 4 e 5), que varia de zero a 100%. Os setores de carne e laticínios, por exemplo, são os que possuem o maior grau de beneficiamento fiscal (CP/RP = crédito presumido/receita potencial), obtendo um desconto de aproximadamente 60% no imposto devido, mas quase metade das empresas desses dois setores não possuem nenhum benefício fiscal.

No setor de máquinas, equipamentos e veículos, por outro lado, há alguns benefícios fiscais que são direcionados a poucas empresas (Fomentar, por exemplo) e, por isso, são bastante concentrados, enquanto outros (subsídio ao frete do aço) são bem distribuídos na cadeia produtiva, atingindo quase todas as empresas do setor. Contudo, no caso do aço, não se tem uma apuração individualizada do benefício efetivo de cada empresa porque o crédito presumido é concedido para as centrais de distribuição das usinas e repassado, via redução de preços, para a indústria. Então, embora 926 entre 945 empresas do setor não recebam benefício fiscal diretamente, a maioria delas se beneficia de forma indireta do crédito presumido concedido às distribuidoras.

TABELA 4 • Grau de benefícios fiscais por setor (ano-base 2018):

Setor por CNAE	Grau de Benefício ΣCP/ΣRP	Análises descritivas da razão CP/RP por empresa				
		Número empresas	N empresas (CP/RP=0)	CP/RP Máximo	N empresas (CP/RP=máx)	
Grupo 1	Abate e produção de carne	62,2%	262	107	100%	1
	Laticínios	58,1%	119	55	100%	2
	Biocombustíveis e óleos veg brutos	50,9%	36	26	100%	1
	Máquinas, equipamentos e veículos	30,6%	945	926	99%	1
	Informática, eletrônicos e óticos	21,1%	119	88	97%	1
	Subtotal G1	42,1%	1.481	1.202	100%	3
Grupo 2	Fabricação conservas, óleos e gorduras	18,3%	86	49	100%	1
	Preservação e produção de pescado	17,6%	19	9	89%	1
	Têxteis, vestuário e acessórios	16,9%	293	214	94%	1
	Moagem e fabricação prod. amiláceos	16,2%	320	260	96%	1
	Metalurgia	10,2%	113	104	100%	1
	Couro e calçados	9,9%	494	377	100%	8
	Farmacêuticos e farmoquímicos	9,2%	22	11	57%	1
	Outros produtos alimentícios	8,1%	282	235	99%	1
	Produtos metal, exceto máq. e equip.	7,8%	595	574	100%	1
	Transporte	7,5%	2.317	1.885	100%	9
	Químicos	5,9%	332	309	94%	1
	Móveis	5,5%	326	245	93%	1
	Borracha e plástico	5,4%	501	473	100%	1
	Subtotal G2	8,8%	5.700	4.745	100%	21
Grupo 3	Outros produtos industrializados	4,5%	156	145	63%	1
	Máquinas, aparelhos e mat. elétrico	3,3%	132	119	99%	1
	Papel e celulose	2,8%	170	154	70%	1
	Bebidas: fabricação e comércio	2,4%	561	382	100%	36
	Combustível, energia e comunicações	0,1%	2.088	2.068	3%	1
	Demais	1,6%	18.688	18.370	100%	18
Subtotal G3	1,1%	21.795	21.238	100%	55	
Total	7,5%	28.976	27.185	100%	93	

TABELA 5 • Dispersão do grau de benefício fiscal em alguns setores econômicos (2018):

Razão CP/RP		Quantidade de empresas por setor selecionado					
Mín	Máx	Carnes	Laticínios	Biocombust	Maq, Equip e Veic**	Informática	Total
0%	0%	107	55	26	926	88	1.202
0,01%	10%	5	4	0	9	5	23
10,01%	20%	6	0	0	3	3	12
20,01%	30%	3	0	0	1	3	7
30,01%	40%	11	2	1	1	2	17
40,01%	50%	10	2	1	1	03	17
50,01%	60%	30	5	0	1	7	43
60,01%	70%	36	10	3	1	3	53
70,01%	80%	34	14	1	0	2	51
80,01%	90%	6	11	1	1	1	20
90,01%	100%	14	16	3	1	2	36
Total		262	119	36	945	119	1.481
Top 5 (% CP setorial)*		19%	47%	88%	100%	82%	36%

(*) Grau de concentração nas cinco empresas com maior benefício fiscal

(**) Não incluído valor do subsídio do aço, devido à impossibilidade de verificar quanto cada empresa obteve.

Adicionalmente, os estudos realizados pelo grupo técnico demonstraram, com base na matriz de insumo-produto da economia gaúcha, que raramente os benefícios fiscais “se pagam”, no sentido de gerarem um efeito multiplicador que produza um ganho de arrecadação que se aproxime do seu custo. Entre os setores analisados, o que mais se aproximou (ou menos distante ficou) de um equilíbrio entre custos e benefícios foi o incentivo concedido ao setor de biocombustíveis, que também foi favorecido por políticas nacionais de estímulo à substituição do diesel proveniente de petróleo (vide abaixo).

TABELA 6 • Desempenho requerido para cobrir custo dos benefícios:

Setores	Crescimento anual requerido da demanda final (% do faturamento de 2018)			Período	Crescimento médio anual do faturamento
	Aberto	C Induzido	C e FBKF Induzidos		
Carnes	11,25%	10,24%	9,61%	2007-2019	2,64%
Laticínios	11,06%	10,06%	9,45%	2011-2019	1,47%
Biocombustível	9,35%	8,51%	7,99%	2008-2019	3,88%
Maq. Equip. e Veículos	8,52%	7,04%	6,58%	2007-2019	0,91%
Couro e Calçados	6,99%	5,67%	5,34%	2014-2019	-3,20%
Têxteis	15,67%	12,70%	11,97%	2013-2019	-2,67%
Conservas	7,58%	6,90%	6,48%	2007-2019	2,18%

Por fim, as metodologias empregadas com o intuito de avaliar a efetividade da política de incentivos fiscais no Rio Grande do Sul produziram resultados que não permitem, de forma conclusiva, atestar nem refutar a hipótese de que os benefícios fiscais produzem retornos econômicos e sociais que justifiquem sua concessão. Embora a análise descritiva dos dados entre 2006 e 2019 mostre que, em geral, os setores econômicos mais beneficiados com crédito presumido apresentaram uma melhor performance em termos de faturamento e receita potencial, há indicativos de que tal resultado – em alguns casos – pode ter sido influenciado por outros fatores estruturais e conjunturais que não foram possíveis controlar na comparação.

Na última década, as trajetórias dos setores de carne e laticínios, por exemplo, foram positivamente influenciadas pelas condições dos seus mercados externos e internos, que apresentam evolução mais positiva do que a média da economia. Por outro lado, nesses setores, os benefícios fiscais em geral buscam equalizar tratamento fiscal especial concedido por outras unidades federadas, mantendo seu nível de competitividade inalterado.

Já o pior desempenho relativo do setor metalmeccânico, por sua vez, pode ser explicado pelos efeitos mais agressivos da recessão sobre a indústria de máquinas e equipamentos. Nesse sentido, não se pode descartar que o resultado para o setor fosse ainda mais negativo na ausência de incentivos fiscais, sejam os específicos para algumas empresas, sejam os gerais para todo o setor, como no caso do subsídio ao frete do aço.

Essa incerteza sobre o que aconteceria “se” os benefícios fiscais não existissem (ou fossem retirados), sobretudo num contexto de acirrada guerra fiscal, é um dos fatores que limitam o potencial conclusivo das análises realizadas. Dadas as várias mudanças na política tributária ao longo dos anos e o elevado grau de heterogeneidade inter e intras-setorial dos benefícios fiscais, bem como a dificuldade de se delimitar um grupo de tratamento e um

grupo de controle a partir dos dados disponíveis, torna-se inviável verificar, com razoável grau de segurança, os impactos do crédito presumido sobre o desempenho setorial.

Os estudos econométricos realizados pelos pesquisadores que participaram deste projeto buscaram enfrentar essas limitações analíticas e informacionais, mas a avaliação de causalidade e de impacto se restringiu à relação entre incentivos fiscais e nível de emprego, e seus resultados não foram suficientemente robustos para uma conclusão definitiva sobre o tema.

Pelo conjunto de evidências reunidas e análises realizadas, portanto, é possível dizer que os incentivos fiscais parecem ter sido determinantes para o desenvolvimento de alguns setores (como o de biocombustíveis), mas, no geral, não é possível atestar que produzam impacto positivo e estatisticamente significativo sobre o faturamento, a receita potencial e o emprego dos grupos de empresas beneficiadas. Isso não significa que muitos desses benefícios não sejam importantes para a manutenção de empreendimentos produtivos no Rio Grande do Sul no contexto da guerra fiscal, de tal forma que não se pode descartar que sua eliminação tenha efeitos negativos sobre a economia gaúcha.

Por outro lado, a renúncia fiscal associada a esses incentivos fiscais enfraquece a capacidade de investimento do Estado e, portanto, contribui para a deterioração da infraestrutura e da qualidade dos serviços públicos, que também são fatores importantes para a competitividade da nossa indústria.

Diante desse quadro, o relatório recomenda uma atitude de cautela diante das decisões sobre os incentivos fiscais. Não há dúvida de que, do ponto de vista da nação, os benefícios fiscais apresentam elevados custos e efeitos muitas vezes perversos (vide incentivos às importações) sobre a economia nacional, de modo que o recomendável seja sua eliminação progressiva por meio de uma ampla reforma tributária, que modernize o ICMS e/ou crie um novo IVA.

Enquanto isso não ocorre, porém, é preciso que o Estado pondere os custos e riscos em manter ou retirar incentivos fiscais, adotando uma estratégia de revisões setoriais e redução gradual de crédito presumido. É importante observar, por exemplo, que o próprio Confaz já criou, por meio do Convênio 42/2016, a possibilidade de que os estados reduzam os benefícios por intermédio de um fundo de equilíbrio fiscal constituído por contribuições das empresas incentivadas. Pelo menos oito unidades federadas já implementaram fundos com base nesse convênio e, dessa forma, estão compartilhando parte do custo de ajuste fiscal com as empresas que usufruem de benefícios fiscais.

No atual período de crise produzida pela pandemia da Covid-19, que impactou de forma distinta os setores econômicos, uma redução linear dos benefícios não é o mais apropriado. Mas há formas de implementar a redução prevista no convênio do Confaz de forma gradual para os setores mais penalizados por perda de empregos e queda de faturamento, como o coureiro-calçadista e o metalmeccânico. As empresas ligadas ao agronegócio e à indústria de alimentos, por outro lado, que estão tendo inclusive acréscimo de faturamento durante a atual crise, podem contribuir com o ajuste fiscal já a partir de 2021.

Além disso, no caso das isenções e reduções de base de cálculo, que constituem um benefício ao consumidor e possuem menores impactos sobre a competitividade, na medida em que não se aplicam apenas aos produtos gaúchos, é possível adotar uma estratégia mais ousada de reversão, inclusive porque, como foi visto, seus efeitos sobre a regressividade do ICMS são bastante limitados. Ao invés de desonerar os produtos da cesta básica, por exemplo, beneficiando todos os consumidores, inclusive os de alta renda, é

possível adotar um mecanismo de devolução do imposto apenas para os mais pobres, como previsto na reforma tributária nacional e em estudos internacionais.

Esse tipo de medida tem sido sugerido na literatura internacional, seja por ser menos oneroso aos cofres públicos, seja por ser mais eficiente do ponto de vista distributivo. No caso do ICMS, essa nova sistemática de desoneração focalizada também permitiria compensar uma eventual redução das alíquotas de combustíveis, energia e comunicações e reduzir as grandes assimetrias de carga tributária entre os distintos setores econômicos.

Por fim, não há qualquer razão econômica justificável para o Estado manter uma legislação que concede redução adicional de alíquotas às pequenas e microempresas do Simples, que já possuem o benefício da legislação nacional. O custo fiscal do “benefício adicional” concedido pela legislação estadual é muito alto e aparentemente não gera retornos econômicos, segundo estudo complementar a este relatório. Ao invés do benefício do “Simples Gaúcho”, seria mais apropriado o Estado adotar outras medidas que reduzam a carga tributária na aquisição de insumos e que direta ou indiretamente beneficiem as pequenas empresas e o setor produtivo gaúcho.

Em resumo, é preciso antecipar ao nível estadual medidas que modernizem e simplifiquem nosso sistema tributário, tornando-o mais justo e, ao mesmo tempo, eficiente.

Não há dúvida de que, do ponto de vista da nação, os benefícios fiscais apresentam elevados custos e efeitos muitas vezes perversos sobre a economia nacional, de modo que o recomendável seja sua eliminação progressiva por meio de uma **ampla reforma tributária**, que modernize o ICMS e/ou crie um novo IVA. Enquanto isso não ocorre, porém, é preciso que o Estado pondere os custos e riscos em manter ou retirar incentivos fiscais, adotando uma estratégia de revisões setoriais e redução gradual de crédito presumido.





fazenda.rs.gov.br

PARCEIROS:



SECRETARIA DE
AVALIAÇÃO, PLANEJAMENTO,
ENERGIA E LOTERIA

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

